

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, alkotmány-módosítást, 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 elkép­zelní, 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 – megkötí a magyar törvényhozók kezét. Ezt ebben az éles fogalmazás­ban ritkán hallani, jóllehet a csatlakozást előkészítő tárgyalásokon a ma­gyar 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 képvisellete (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.

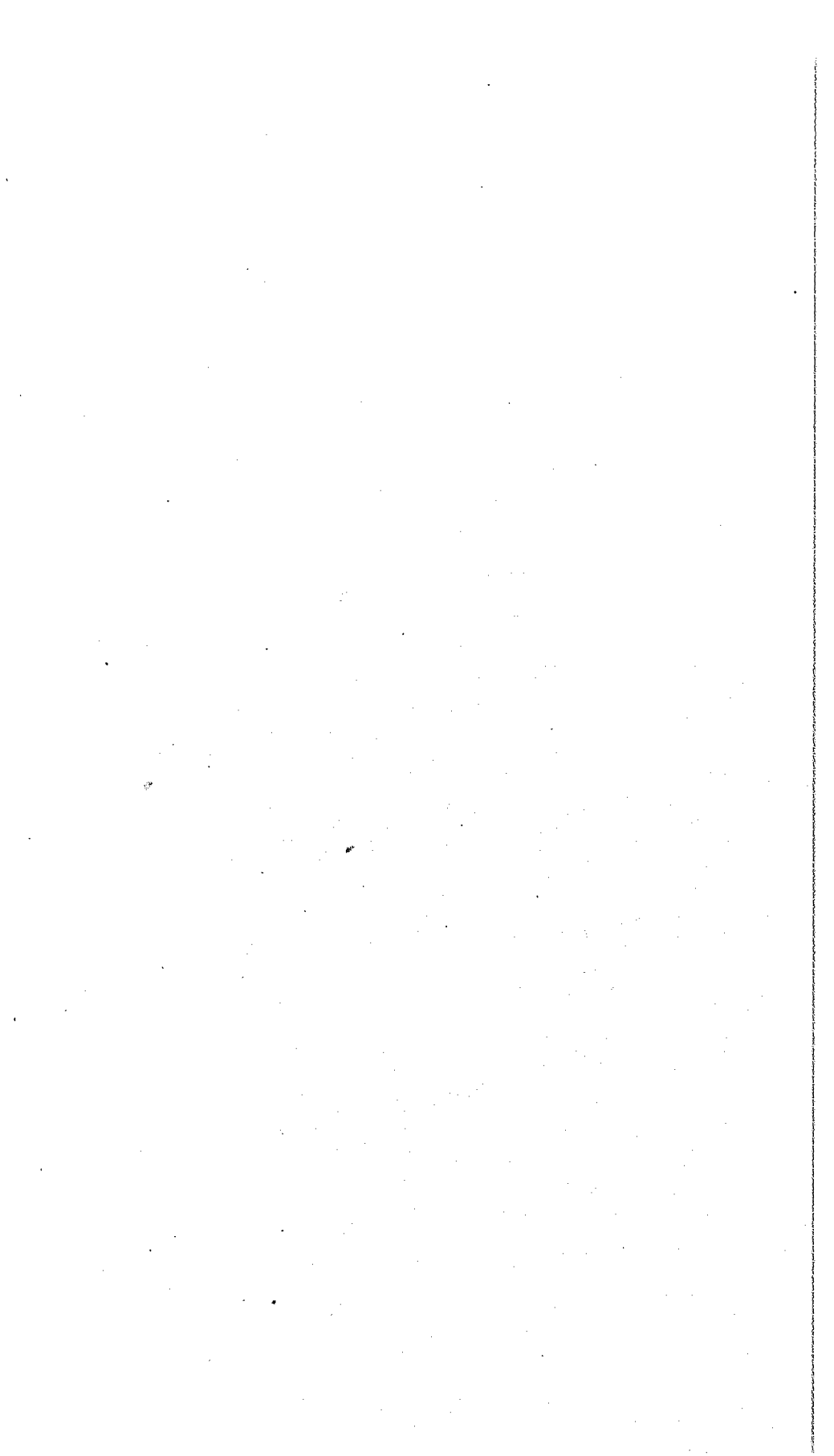
Összeállításunkban igen tanulságos részelemzések találhatók az alkotmánybíráskodásról, az ombudsman-ok hatásköréről és a rendvédelem, törvényes szabályozásáról európai összehasonlításban. Paczolay Péter tanulmánya nemcsak – úgyszólván teljes körű – áttekintést ad az európai országokban működő alkotmánybíróságokról, hanem ezen belül még a magyar alkotmánybíróság 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 ombudsmanjáival”. 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..



TÁVLATOK

KULCSÁR KÁLMÁN

A nemzetközi integrálódás és az Európai Unió

Napjaink jelenségeit és folyamatait – eltekintve attól az ugyancsak el nem hanyagolható felfogástól, amely szerint a birodalmak bomlása után a régi problémák élednek újjá, azaz távolról sem jött el „a történelem vége”, hanem éppen visszatérünk hozzá (Avineri 1993:33) – két metaforával értelmezik: a *globalizálódással* és a *regionalizálódással*. Úgy tűnik azonban, ezek inkább szimbiózisban lévő, mintsem egymással ellentétes folyamatok.

A *globalizálódás metaforája* elsősorban gazdasági jelenségekre, illetőleg folyamatokra épül. A globális gazdaság alapjai mindenekelőtt a halatlan méretű technológiai fejlődésben mutatkoznak. Igaz, a jelenséget magát különbözőképpen magyarázzák. Elegendő Lester Thurow felfogását említeni. Szerinte a második világháború után az *ideológia* indította el a tőkés világot a globális irányba, és ezt később erősítette meg a technológiai fejlődés. A technológiai fejlődésből pedig a társadalmi attitűdök és az ezekből eredő kormányzati akciók alkották meg a *globális gazdaságot*, „a globális piaci integrációt”. Ha például a második világháború után az Egyesült Államok – a történetéből könnyen adódható – elszigetelődést választja, kialakulhatott volna Kína Középső Királyságának „modern megfelelője” (Thurow 1996:115–116). Nem ez történt azonban. Szabadon kibontakozhattak ugyanis azok a folyamatok, amelyekben a gazdasági szereplők, elsősorban a transznacionális vállalatok számára a nemzeti határok egyre inkább közömbössé válnak. A világpiacon folyik tehát a verseny olyan fogyasztókért, akiknek az ízlése erősen homogenizálódik. A nemzetközi politikában ennek a metaforának eddig *az egyetlen hatalom politikai dominanciája* felelt meg, olyan egyezmények sokaságával, amelyek ezt a szabad mozgást biztosítják. A felmerülő másik változat, a világot átfogó föderáció az eddigi a gyakorlatban inkább elméleti jelleggel, a politikai gondolkodásban pedig történefilozófiai távlatokkal jelent meg.

A *regionalizálódás metaforájában* a politika uralkodna a gazdaság felett. Olyan egységek, mint „Európa”, „Észak-Amerika” vagy „Kelet-Ázsia” versengenek a gazdasági, de végső soron geopolitikai hatalomért. A globalizáció metaforája elvileg a gazdasági racionalitást képviseli a hatalomért folytatott harc „régimódi” nemzetközi politikájának irracionálisáival szemben. A regionalizálódás metaforája egyetlen hatalom hegemoniájától vezet az egymással versengő regionális egységek felé. Ebben a felfogásban tehát nem az államok, hanem a régiók a fontosak. Egy vagy néhány állam hegemoniája nem adna elég biztos bázist a világ gazdasági rendje számára. A jelenleg fellendülő regionalizálódás feltehetően tovább tart és megerősödik. Így a „jelszó” éppen ellenkezője annak, amit az imént Avineritől idéztünk: Azaz, „egyáltalán nem valószínű, hogy a történelem megismétli magát” (Bhagwati 1991:71).

Mindkét metafora jelez ugyan bizonyos folyamatokat, de pontatlanul. Az kétségtelen, hogy a globális gazdasági folyamatok *inkább* szervesen, és kevésbé egy meghatározott politika eredményeként bontakoztak ki, mint a regionális gazdasági szerveződés. Ez utóbbi a világ több régiójában megjelenik, ha a múltat és a jövőt szervesen összekötő perspektívája – és ennek megvannak a történelmi okai is – csak Európában látszik, valószínűleg világpolitikai jelentőséggel, megvalósulni.

AZ EURÓPAI INTEGRÁLÓDÁS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

A legfontosabb regionális szervezet ma kétségtelenül az *Európai Unió* (azelőtt Európai Közösség). Megalakítása a második világháborút követő években – természetesen korábbi politikai megfontolások, sőt történetfilozófiai előzmények felhasználásával – az *európai rekonstrukció és az integráció szerencsés összekapcsolásával* indult. A két elem összekapcsolása összefüggött a világ gazdasági kihívásokkal, és e kihívásokhoz való alkalmazkodásra irányuló törekvésekkel. Tanulva azonban az első világháborúban legyőzött országokkal szemben alkalmazott „büntető” gazdaságpolitikai és más szankciók következményeiből, a szervezet kezdettől fogva jelentős, az újjászervezést elősegítő politikai elemmel is rendelkezett. Sőt, egyes amerikai elképzelések szerint a Marshall-tervnek egy amerikai értékeken nyugvó európai szervezet, az Európai Egyesült Államok kialakulását kellett volna elősegítenie (lásd erre például Hogan 1987; Marjolin 1989:213). Az első *európai* gazdasági szervezet, az Európai Szén- és Acélközösség létrejöttében valóban – lényeges szerepet játszott a német ipar helyreállítása – nem kis mértékben a kommunizmus veszélyével szemben a gazdasági stabilitás előmozdítása –, ám az is, hogy a német és francia megbékéléssel az újra nagyhatalommá formálódó Németországot mint potenciális veszélyforrást „kiiktassák”. A további szerveződés egyes állomásai – például a közös mezőgazdasági politika, a Közös Piac – elsősorban a gazdasági arculatot rajzolták fel ugyan, de „az igazi realitás mégis az volt, hogy a nyugat-európai integráció szélesebb biztonsági keretben gyökerezett, és jelentős részben annak a biztonsági problémának a megoldására jött létre, amellyel Franciaország-

nak, a Benelux-államoknak és a megosztott Németországnak kellett szembenéznie” (Wallace 1995:208). A biztonsági probléma azonban – amelyre az Európai Szén- és Acélközösség preambuluma utalt –, az európai országok közötti véres konfliktusok megakadályozása a gazdasági kooperáció elősegítésével, jóval kisebb súlyúvá vált. Pontosabban átalakult. A lényegi kérdéssé a Szovjetunió európai, sőt közép-európai jelenlétéből fakadó gazdasági és politikai fenyegetések elhárításának feladatához képest. Jóllehet az 1957. évi Római Szerződés már mindkét feladat együttes teljesítésére hivatott szervezetet hozott létre, így sem tűnt biztosítottnak, az 1948. évi brüsszeli szerződésen alapuló Nyugat-Európai Unióval együtt sem, az európai biztonsági probléma megoldása. Ez továbbra is, mind a mai napig az 1949. évi washingtoni szerződéssel létesített Északatlanti Szerződés Szervezete, a jelentős amerikai katonai részvételre alapozó NATO feladata maradt. Annál is inkább, mert az eddigi teljesítményei alapján rendkívül bizonytalannak tűnik az EBESZ (korábban EBEÉ) szerepe az egységes európai biztonsági rendszer megeremtésében. Sőt, egy ilyen hatékony rendszer lehetséges körvonalai is alig sejlenek.

Az európai szerveződésekre utalva említi emlékirataiban Henry Kissinger, hogy a Közösség terjeszkedése, gazdasági erősödése véget vett Amerika szinte természetszerűen kiemelkedő egyedi jelentőségének, amely 1945 óta jellemezte az európai politikát. Amerikában is szinte magától értetődővé vált, hogy az egyesülő Európa megkönnyítené az Egyesült Államok globális terheit, miközben nem kérdőjelezné meg Amerika vezető szerepét. A legkiválóbb politikusok és szakértők is megfélemedtek azonban „arról a Európáról, amely feltalálta a szuverenitás fogalmát, amelynek kormányzati művészete évszázadokon át finomította a nacionalizmus filozófiáját, amely képtelen arra, hogy parochiális érdekeit magasabb szempontoknak rendelje alá, és amely a század két katasztrofális méretű világháborúja kirobbanásának legfőbb tényezője volt”. Márpedig a világ sokat változott 1945 óta, és egy gazdaságilag erős, politikailag egységes Európa esetén az atlanti kooperáció nem lehet továbbra is – időnkint a szövetségeseivel konzultáló, de mégis saját elgondolásai szerint alakuló – amerikai vállalkozás (Kissinger 1982:131). De Gaulle-nak az európai identitás megerősítésére irányuló politikája, amely a kezdeti habozás után a Közösséghez csatlakozni kívánó Nagy-Britannia belépése ellen – egyebek között – éppen azért emelt vétót, mert az Egyesült Államok „trójai falovát” látta benne, Georges Pompidou elnökké választása után enyhült. Éppen ez vezette Richard Nixont és Henry Kissingert az „Európa éve” tárgyalásaihoz. Jean Monnet – az „Egyesült Európa” egyik „atyja” – egyébként már jóval korábban arra törekedett, hogy a második világháború utáni politikában Európa szoros köteléket teremtsen az Egyesült Államokkal gazdasági és biztonsági téren egyaránt. Ezért is utalhatott Kissinger arra, hogy az európai egység legodaadóbb hívei kezdték észrevenni a konfliktust az atlanti egység és az európai identitás között (Kissinger 1982:139).

De Gaulle után elérkezett az ideje e „konfliktus” feloldásának, és megeremtődött a lehetőség is. Ahogyan ezt Nixon 1973. februárjában

az Egyesült Államokba látogató Edward Heath brit miniszterelnöknek Camp Davidben kifejtette, egy veszélyesen elszigetelődő Amerika és egy befelé forduló, protekcionista Európai Közösség valóban könnyen komoly konfliktusba keveredhetne egymással. Végül is Kissinger 1973. április 23-án New Yorkban tartott beszédében foglalta össze az Egyesült Államok és Európa közötti viszony alaptételeit. Ezek a kiegyensúlyozottabb partneri kapcsolatot fejezték ki, rámutatva azonban egy lényeges különbségre. „Az Egyesült Államoknak globális érdekei és felelőssége van. Európai szövetségeseinknek csak regionális érdekei. A kettő között azonban nincs szükségszerű konfliktus, ám ebben az új időszakban nem is tekinthetők automatikusan azonosaknak” (Kissinger 1982:153). Később azonban – miután az amerikai külügyminiszter francia szemrehányást is kapott Európa regionális szerepre „szorításáért” – hosszú, komplikált, sőt kevésbé sikeres tárgyalásokat folytattak a vezető európai államférfiakkal. Végül deklaráció is született az atlanti kapcsolatokról, ám a hosszú huzavona folytán, és mert a Watergate-ügy végkifejletéhez közeledett, továbbá mert Nixon sem volt már biztos partner, „morális és pszichológiai jelentősége kiürült” (Kissinger 1982:193). A hetvenes évek első felében megindult amerikai próbálkozások végül tehát nem hoztak létre új Atlanti Chartát, de még csak új Marshall-tervet sem. Csupán olyan dokumentumot, amely nem felelt meg a várakozásoknak. Ez a dokumentum elismerte a NATO további szükségességét, és pedig amerikai részvétellel, elfogadta az európai integrációs folyamatot, de nem fejezte ki az Atlanti-óceán két partján élő országok valódi interdependenciáját, inkább erősítette a jövőre vonatkozó várakozásokat. Mégis, maga a probléma, azaz az *Európai Közösség viszonya az Egyesült Államokhoz a megváltozott világ feltételei között megfogalmazódott*. Felmerültek tehát egy hosszú távú folyamat igényei a mindennapi politika síkján. Ám rövid vagy középtávon ellentétes érdekeket, esetenként érzelmeket hordozó és időleges feltételek között élő, e feltételekkel többé-kevésbé megkötött politikusok kezelték őket. Mindenesetre, ha az eredmény kiábrándító volt is, a folyamat – bűvópatak jellegű lévén – jelenségei időről-időre újra felszínre kerülnek.

A gazdasági, politikai és biztonsági tényezők által együtt létrehozott, sőt bizonyos fokig korábbi európai ideológiai szempontokkal is összefüggő Közösség későbbi fejlődése, különösen a Szovjetunió összeomlása után, két irányban is problematikus összefüggéseket bontott ki.

Az első a *területi terjeszkedés*, amelynek 1973 utáni első lépcsőjét – Spanyolország, Portugália és Görögország felvételét – még elsősorban a szovjet jelenlét politikai hatása és esetleges katonai ambíciói elleni védekezés motiválta. A második lépést (Finnország, Svédország és Ausztria csatlakozását) azonban már a gazdasági érdekek ösztönözték. Az Unió területi fejlesztésének harmadik és különösen jelentős szakasza, a *kelet-közép-európai volt „szocialista” államok felvétele* napjaink problémája. A kérdés először ezeknek az országoknak az átalakulását kísérő eufóriában „csak” politikai természetűnek, így ilyen döntéssel megoldhatónak tűnt. (Margaret Thatcher hágai beszédében kifejezetten így is indokolta ezeknek az országoknak a Közösségbe és a NATO-

ba való gyors felvételét.) Azóta azonban egyre szembeötlőbbek a gazdasági összefüggések a még mindig eleven, de – úgy tűnik – halványodó aktuálpolitikai szempontok mellett.

A második problematikus összefüggés – a szervezet nemzetek közötti vagy nemzetek feletti struktúrája – lényegében kezdettől fogva jelen volt az integráció szerveződésében.

Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951. évi párizsi szerződéshez vezető úton a szupranacionális szerveződés eszméje is felmerült, sőt, tekintélyes politikusok is képviselték a radikális föderalista elgondolásokat. Amidőn azonban Jean Monnet-nak nem sikerült a Közösséget a „nagy politikába” is átvenni, ezek – a már a második világháború idején kibontakozott ellenállási mozgalomban megformált föderális eszmék (pl. az 1941-ben kiadott „Ventotene Manifesto”), nemkülönben az A. Spinelli, E. Rossi és később De Gasperi révén másutt is elterjedt gondolatok – időszerültlenné váltak (lásd Spinelli 1967:321–329; Preda 1992 és Monnet 1978; Burgess 1989:24–28). Meg kell azonban jegyezni, hogy Olaszország azóta is az európai föderális eszmék egyik központja. 1959 óta adják ki Paviában az *Il Federalista* című folyóiratot, amely angol nyelven (*The Federalist*) is megjelenik. A transznacionális elemek nem is a föderációs kísérletezések révén, hanem sokkal inkább a jóval technikaibb szemléletű funkcionalizmus hatására kerültek be bizonyos fokig már a Szén- és Acélközösségbe is (O'Neill 1996:35–38). Elméleti síkon ilyen funkcionális megközelítéssel jutott el E. B. Haas is a transznacionális jellegű egységes Európához. Hangsúlyozta, hogy csak a szupranacionalitás válhat a nemzetállam regionális ellenpárjává – tehát nem a föderáció, nem a konföderáció, és a kormányközi szervezetek sem. A nemzetállam ugyanis a maga szűk határai között nem teljesítheti jóléti céljait, ahogyan nem garantálhatja biztonságát sem (Haas 1968:159).

Ilyen és hasonló törekvésekkel szemben azonban az 1966. évi ún. *luxemburgi kompromisszum* intézményesítette a nemzeti vétót, és ezzel világossá tette a Közösség visszavonulását a transznacionális szemlélettől. Nagy-Britannia is az Európai Közösség tagja lett, és pedig szigorúan őrizve a nemzeti szuverenitás gondolatát, amelyet azután az 1973. évi Koppenhágában tartott csúcstalálkozó, illetőleg az 1974. évi párizsi Európa Tanács is megerősített a Közösségnek mint *kormányközi szervezetnek* elfogadásával. Mindezek után Haas is visszavonult, és elismerte, hogy egyetlen elmélet nem képes az integráció komplex problémájának megragadására, nem alkalmas erre a funkcionális szemlélet sem, ahogyan a funkcionális kapcsolatok helyett is inkább az egy tárgyhoz kapcsolódó megegyezések vezetnek eredményre (Haas 1976a; Haas 1976b: 7–89).

Az e megállapodásokkal jelzett *államközponti paradigma* hívei szerint az integráció egyenesen elősegítette a nemzetállamok fennmaradását a globális viszonyok között (lásd erre O'Neill 1996:55–64, 89, 98, 106–107, 134). Ahogyan Stanley Hoffmann megállapította: a Közösség és tagállamai közötti viszonyok nem zéró összegű játékot jelentenek. A Közösség sokkal inkább megőrizte a zavaros viszonyok között is a nemzetállamokat, mintsem segített volna eltüntetni őket (Hoffmann 1982:35). Hoffmann víziója szerint az európai nemzetállamok – ha megváltozva is,

de nem legyőzve – ott maradnak a nemzetközi politika főszereplői között. A nemzetállamok ilyen pozícióban továbbra is a nemzetközi rendszer kritikus elemét is jelentik, hiszen összeütközhetnek egymással azon a területen, amely az anarchikus univerzumból még megmaradt (Hoffmann 1966:863–866). A funkcionalizmus válfajai és minden szupranacionális elképzelés ugyanis per se figyelmen kívül hagyja a kulturális és politikai különbségeket, a partikuláris történeti identitások tartós hatását, következményeit, és azokat az egyedi helyzeteket is, amelyeket geopolitikailag mindegyik európai állam elfoglal. Európa mint egész és minden európai állam külön-külön is egymástól eltérő módon sérült a történelem sziklagörgeteiben. És ha a közös sors teremtett is valamilyen egységet „Ázsiának e kis fokán”, hiányzik az egységes reakció. Mután minden egyes állam sorsa valamelyest különböző, a közös sorsot sem fogják fel hasonló módon (Hoffmann 1964:1272).

Jóllehet Hoffmann felfogása talán túlzottnak tűnik, a Közösség és mindmáig az Unió is megőrizte a *szuverén államok szerződések alkotta közösségének* jellegét. A szuverenitás egy részének átengedése a közös döntési szerveknek gyakorlatilag mind ez ideig komolyan még nem kérdőjelezte meg a tagországok végső döntési jogosultságát. Az Unió legfelsőbb szerveként 1974 óta működő Európai Tanács, az állam- és kormányfők értekezlete lényegében a közös problémák megvitatására szolgál, adminisztrációs háttérét pedig a soros elnököt adó ország biztosítja. A legfontosabb szervben, a Tanácsban, amely az Unió kormányképviseleti intézménye – és megjelenhet a külügyminiszterek tanácsaként, a szakminiszterek tanácsaként, illetőleg összevont tanácsként is –, a legfontosabb kérdésekben csak konszenzussal fogadható el határozat. Az 1966-ban született luxemburgi kompromisszum alapján a Tanács tagjai előre bejelentik, melyek azok a számukra lényeges kérdések, amelyekben konszenzusra kell jutni. Az általános eljárásban azonban – igen ritkán – egyszerű többséggel, az érdemi kérdések ama körében, amelyet előzetesen nem jeleztek lényegiként, minősített többséggel is születhetnek döntések. (A minősített döntések esetében az egyes tagállamok különböző számú szavazattal rendelkeznek.) A Tanács számára előkészítő munkát végez és a tagállamok, valamint a „központ” közötti folyamatos kapcsolattartás feladatait látja el a tagállamok állandó képviselőiből álló Bizottság, amelynek működése nagymértékben elősegíti a konszenzuson alapuló döntések kialakulását. A Bizottság a tagállamok által jelölt főbiztosokból áll, azonban nem a kormányok képviseleti szerve, hanem kifejezetten az Unió érdekeinek szolgálatára hivatott. A Tanács széles körű döntési joggal rendelkezik, és döntéseinek végrehajtására jogszabályokat alkothat. Döntéseinek végrehajtásáról azonban a tagállamok nemzeti szervezeteinek kell gondoskodni. A Bizottság elnöke akár az Unió „miniszterelnökének” is minősíthető. Az Európai Parlamentet, amelynek azonban nincs jogalkotó hatásköre, 1979 óta közvetlenül választja a tagállamok lakossága, éspedig párttagozódás alapján. Az Európai Parlament lényegében az Unió vita- és konzultatív szerve, amely csupán bizonyos költségvetési és politikai ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik. A Bizottság, minthogy valójában nem tekinthető az EU kor-

mányának, nem felelős a Parlamentnek sem. Végül nem elhanyagolható szerv a luxemburgi Európai Bíróság, amely a közösen elfogadott jogszabályokat „kényszeríti ki”, a tagállamok esetlegesen ellentétes jogszabályaival szemben.

Az EU szervezetei és jogosítványai azonban a leírtaknál jóval bonyolultabbak. Elsősorban azért, mert különböző időben született nemzetközi szerződéseken alapulnak, és az eltéréseket sem az úgynevezett Single European Act (1985), sem pedig a Maastrichti Szerződés (1991) nem tudta kiküszöbölni. A jövőbeni bővítést megelőző, 1996–97-ben összehívott kormányközi konferencia feladata a struktúra mélyítése, az eljárások szabályozása volt, tekintetbe véve az Unió kiszélesítésének perspektíváját. (Az ezzel kapcsolatos problémák összetettségére – egyébként a problémák nem mindegyike jelenik meg a kormányközi konferencián – lásd Holland 1993). Ez az értekezlet a brit konzervatív kormány sokszor merev álláspontja miatt nem túl sok eredményt produkált. Éppen ezért nagy várakozás előzte meg az 1997. május 1-jén tartott választásokon óriási többséget szerzett munkáspárti kormány fellépését, amely azonban nem tanusította a nagyon várt hajlékonyabb magatartást. Kétségtelen, hogy mutatkozott előrehaladás (bár éppen az új brit kormány halasztotta el a közös valutához való csatlakozást), kérdés azonban, hogy – éppen mert a konferencia a leglényegesebb problémákban a döntést elhalasztotta – valóban áttörés következhet-e be, akár a közeljövőben is. Éppen ezért az is kérdés, hogy az Európai Unió, amely *politikai jellegét* már Maastrichtben rögzítette, képes lesz-e mindhárom „pillérnek” minősített területen valóban hatékonyan tevékenykedni. (A Maastrichtben elfogadott három pillér: az Európai Közösség, a kül- és biztonságpolitikai együttműködés és az igazságügyi, valamint belügyi együttműködés.)

Kétségtelen, hogy a *föderális szerveződés eszméje* – amelyről tudjuk már, hogy a háború előtt és legalábbis bizonyos politikusok fejében a háború alatt is társult a közös Európa gondolatához (a már említett Spinellin kívül lásd például Brailsford 1939; Priestley 1940) – végig kíséri a Közösség (lásd pl. Burgess 1989:24–28) illetőleg az Unió belső struktúrájával kapcsolatos vitákat. Ezek a viták – „közbenső megoldásokat” keresve – gyakran koncentrálták a konföderáció fogalmának tartalmi összetevői köré (lásd Taylor 1975; Wallace 1982;1983). A Maastrichti Szerződés utáni időszakon az Unió új struktúrájának megteremtésére irányuló kormányközi tárgyalásokban azonban ilyen elgondolások nagyon nehezen nyernek teret. A szupranacionális megoldásokra irányuló elgondolások, jóllehet némelyikük – például a többségi szavazás kiterjesztése, az Európai Parlament funkcióváltozásának lehetősége stb. – megjelent az 1996. évi kormányközi konferenciát előkészítő tervezetekben (lásd Ludlow 1995) is, élénk ellenállást váltanak ki, különösen egyes tagállamokban.

A legnagyobb problémát azonban – úgy tűnik – a Maastrichti Szerződésben már megjelenített közös európai valuta okozza. A közös valuta bevezetésének rendkívül kemény gazdasági feltételei vannak, amelyeket nem képes (esetleg nem is kíván – mint például Nagy-Britannia) a jelen-

legi tagországok mindegyike teljesíteni, nem is szólva a csatlakozásra pályázókról. Ebből következően az úgynevezett többsebességes – de legalábbis kétssebességes – Unió megvalósulásának vannak lehetőségei. E felfogásnak már több változatát is kimunkálták. A legismertebb a Német Szövetségi Köztársaság Bundestagjának CDU és CSU-frakciója által készített úgynevezett Schäuble-jelentés, amely a gazdaságilag legfejlettebb tagországokból álló *kemény mag* köré csoportosítaná a közös valuta bevezetésére gazdaságilag még nem érett tagországokat (lásd Reinicke 1992:144–145; Bourlanges 1995:233–234; Kulcsár 1995:27). A „többsebességes” Európa egyébként már ma is valóság, és nem csupán a társult országok összefüggésében, hanem az Unión belül is” (lásd pl. Baumgartl–Kals 1996:48–53).

Az Európai Uniót napjainkban megosztó legfontosabb kérdés tehát a *valutaunió*. Nem „csupán” a közös pénznem bevezetéséről, az ebből következő gazdasági alkalmazkodásról, a „belépés” kemény, az Unió egészét és a tagállamokat belpolitikailag is megosztó feltételeiről van szó. Az EMU (European Monetary Union) nem csupán azt jelenti, hogy a tagországok gazdaságpolitikájának alakítása közösen elfogadott elvek alapján koordináltan történik. A transznacionális valuta és intézményei bevezetésével a nemzeti jegybankok szerepe lényegesen csökken és ezzel *az érintett országok szuverenitása minőségileg változik*. Az Európai Uniót nem „csak” gazdaságpolitikai szempontból vizsgálók számára viszont a valutaunió léte vagy hiánya az Unió egyéb céljainak megvalósulását alig vagy egyáltalán nem befolyásolja. Szinte kizárólagos célként pedig (hadd tegyem hozzá: eszközjellegének szükségszerű elmosódásával) az EMU az Unió „összes intézményeit lenyűgözi” (Dahrendorf 1997:69–89).

Valutaunióval vagy anélkül, az Európai Unió mindenképpen eljutott annak eldöntéséig, hogy további fejlődésében az „alapító atyáknak” – a közvetlen gazdasági-politikai-biztonsági céljaik mögött álló – eszméjét, a *transznacionális Egyesült Európa föderális struktúráját* kívánja-e megvalósítani. Ez azt jelentené, hogy a tagállamok érettnek látnak egy kétségtelenül megmutatkozó történeti folyamatot arra, hogy erősen strukturált szervezeti formában már ma is megjelenítsék. A másik változat a jelenlegi történeti szituáció igényeinek és *lehetőségeinek* mérlegelése, összevetve azokkal a rövidebb lejáratú és a korábbi történeti szituációhoz kötődő gazdasági és politikai tényezőkkel, amelyek sajátos kihívásokra adott válaszként jöttek létre ugyan, ám hosszabb távú folyamatokat is ki-fejeznek.

Valószínűleg sok igazság van azokban a nézetekben, amelyek szerint az európai integráció szerveződését ma már lehetetlen elválasztani a *globális gazdaság tartalmi változásaitól*. Ezek ugyanis olyan válaszokat követelnek, amelyek politikai integráció nélkül nem adhatók meg. Nincs ugyan szükség transznacionális szervezetre, de a szuverenitás „közös alapba” való helyezésének eddig nem tapasztalt mértékére igen. Ez maximalizálhatná a kormányközi együttműködést is (lásd Keohane–Hoffmann, 1990:277–296; O’Neill 1996:133). Mindebből következik, hogy az Európai Unió, bármilyen formát öltött is az 1996–1997-es évek kor-

mányközi konferenciájának eredményeképpen, mindenképpen *átmeneti formáció*. Keverednek majd benne az állami szuverenitás elemei az éppen e szuverenitás szerződésekkel való korlátozásából fakadó közös szervezeti és politikai elemekkel. Az identitás legfontosabb – bár fokozatosan nem egyedüli – forrása még jó ideig a nemzet, a lojalitása pedig az állam marad. A globális folyamatok azonban megkövetelik az interdependencia erősödését, a fokozott politikai és gazdasági koordinációt. Ez a helyzet lehetővé teszi a közös európai kulturális vonások szerves együttélését a nemzeti kultúrákkal, és ennek remélhető eredménye az európai identitás erősödése, az Unió iránti lojalitás kialakulása. Egyetérttek tehát azzal a megállapítással, hogy az integráció szervezeti alakulásának elméleti megközelítésére a mindezen folyamatokat és jelenségeket a maguk komplex együttesében értelmező úgynevezett szinkretikus modell a legalkalmasabb (lásd O'Neill 1996:144).

Az európai regionális szervezetek, elsősorban az Európai Közösség, majd az Európai Unió kialakulásában szerepet játszó tényezők, ha különbözőek is, összefonódva jelentkeztek. *A gazdasági együttműködést először lényegében politikai tényezők mozgatták, majd a gazdaság egyre tovább fejlesztette a politikai együttműködés szervezetét is. Mintegy ultima ratioként mögötte állt azonban az akut biztonsági probléma megoldásának szükséglete, és a kialakult biztonsági szervezet működtetése is. Ám e három tényező működése és hatása folytán létrejött alakulatot bizonyos fokig összetartja az európai kultúra, napjainkban az euro-atlanti kultúra egésze is. Ez – ha nem is az „alapító atyák” által várt erősséggel, és egyes országokban eltérő mértékben – folyamatosan kibontakoztat valamiféle európai identitástudatot.* (Ennek empirikusan mérhető összetevőire és mértékére lásd Duchesne–Frogner 1995:193–226.)

A világ más tájegységein is megjelentek azonban a regionális szerveződések, és pedig részben biztonsági, részben gazdasági célokkal. Ám ezek mind a mai napig nem érték el az Európai Unió szerveződésének szintjét és funkcionális hatékonyságát sem.

TENDENCIÁK A NEMZETKÖZI VISZONYOK RENDSZERÉBEN

Kérdés, hogy a regionális szerveződés Európán és az európai kultúrán kívül is hasonló politikai egységeket hoz-e létre?

A 20. század nemzetközi arénáját meghatározó *hosszabb távú folyamatok* között a legjelentősebbek a globális jellegűek. Ezek: a gyorsan, ámde regionálisan egyenetlen elosztásban növekvő népesség; a technika hallatlanul gyors fejlődése; a nagymértékű környezetszennyezés; a gazdasági kapcsolatoknak egyre inkább a föld egészét átszövő hálórendszere; a glóbuszt ugyancsak egészében átfogó információs rendszer, amely alapjaiban ma még a gazdaságilag centrumot alkotó euro-atlanti civilizáció (ezen belül is az Egyesült Államokban kialakult) kulturális és életmódmintáit közvetíti; végül a világ elpusztítására képes fegyverek kifejlesztése, sőt hadrendbe állítása. Ezeket a folyamatokat eddig a poli-

tika nem tudta globális hatékonysággal úgy átfogni – hiába jelent meg a globális biztonság képzete és az ezt szolgáló ENSZ szervezeti rendszere –, hogy akár csak az e folyamatokból adódó ellentmondások nagy valószínűséggel kezelhetők legyenek.

A második világháború utáni *sztuációhoz kapcsolódó tényezők*: a két szuperhatalom (az Egyesült Államok és a Szovjetunió) világméretű ideológiai és katonai versengése során mindkét hatalom túllépte a geopolitikai helyzetéből és történelmi fejlődéséből eredő lehetőségeit. Ebből következően mindkettő esetében összeütköztek az ideológiai célok és a reálpolitikai tényezők. Mindkét szuperhatalom érdekkörébe vagy befolyási övezetébe olyan törésvonalak kerültek, amelyek állandó feszültségeket és bizonytalanságot okoztak. A dekolonizáció folyamata ugyan elősegítette a szuperhatalmi polarizálódást, a befolyási övezetek újrendeződését, ám egyúttal máig ható bizonytalan tényezőket vitt be (elsősorban jó néhány új állam belső feszültségei, az etnikai, gazdasági stb. kérdések kezelésére való felkészületlenség folytán) a nemzetközi kapcsolatokba. Ez a helyzet csökkentette a globális biztonság fenntartására létesített nemzetközi szervezet, az ENSZ hatékonyságát, és újabb törésvonalakat hozott felszínre. Az ezekkel kapcsolatos konfliktusok – mint például a törzsi vagy fundamentalista jellegű népiirtások – kezelése gyakorlatilag ma is megoldatlan.

A „szocialista” országok átalakulásának megindulása és a Szovjetunió szétesése folytán kialakuló *sztuáció* bizonyos fokig megszüntette, más összefüggésekben, a bipoláris világrendet. E világrend átalakulása triangulárisra (Kína belépésével) ugyan már korábban elkezdődött, de ezt a folyamatot is „megzavarta” az erőviszonyok hirtelen változása. Így egyelőre az Egyesült Államok „egyedül maradt” a globális porondon mint gazdasági háttérrel is megalapozott, katonai erővel rendelkező szuperhatalom. Ezt az új helyzetet azonban – úgy tűnik – még nem tudta koherens politikai stratégiaként feldolgozni, az amerikai politika egyelőre még a korábbi nyomvonalakon halad. Bizonyos, eléggé általános elvi megállapításokra támaszkodva – amelyek egy része már elavult, mások alapjául szolgáló tények és viszonyok tovább éleződtek és összetettebbé váltak – elvi megállapításokra támaszkodva egy magas szellemi szintet képviselő bizottság 1990-ben a legfontosabb stratégiai problémákat a következőkben jelölte meg: 1. a Szovjetunió hanyatlásának kezelése; 2. az európai stabilitás helyreállítása; 3. a feltörő japán hatalom kezelése; 4. a katonai erő diffúziója (lásd Facing the Future 1991).

Kissinger – legújabb nagy művében általánosan változva Amerika szerepét a hidegháború utáni helyzetben – arra a következtetésre jutott, hogy Amerikának idealista hagyományait a reálpolitika tényezőivel – amilyenek például az erőegyensúly követelményei – együttesen kezelve kell érvényesítenie „magasabb rendű céljai” elérése érdekében (Kissinger 1996:834–838). Ebben az összefüggésben azonban mindenekelőtt problematikusak Amerika „magasabb rendű idealista céljai” mint valószínűsítően érvényesülő értékek egyrészt magában az euro-atlanti kultúrában, másrészt a világ más civilizációs egységeiben. (Kissinger egyébként maga is utalt a történelemtől való elszakadás veszélyeire.) Másodszor,

távrolról sem világos, hogy a már említett hosszú távú folyamatok és a korábbi geopolitikai tényezők *milyen valóságos strukturákat hoznak létre, amelyekkel való számvetés* kialakíthatja a hatalmi egyensúlyon alapuló realpolitikát. Nagyon valószínű például, hogy a második világháború utáni két szituáció tényezői által formált regionalizmus hosszú távon érvényesülő tendencia marad. Bár kérdés, hogy ennek a regionalizmusnak geopolitikai, gazdasági és civilizatorikus összetevői közül végül is melyik vagy melyek válnak döntő jelentőségűvé. Tisztázatlan továbbá a regionális fejlődés és az állam mint politikai egység viszonya. Európában sokan hajlamosak ezt a problémát a nemzetállamok jövőbeni létrejöttére és szerepére leszűkíteni. Valójában azonban a nemzetállam lényegében európai jelenség, sőt itt is nemegyszer inkább ideológiai fogalom. Ma azonban – ahogyan erre már utaltunk – a hosszú évszázadok óta nemzetállamokként ismert országokban is felismerhető, sőt politikai kifejezést kap a multinacionális jelleg (lásd Pierré-Caps 1995; Kulcsár 1996a; Kulcsár 1996b). Példa erre Spanyolország, újabban Franciaország és Nagy-Britannia – gondoljunk csak a legutóbbival kapcsolatban Skócia autonómiára törekvésének alkotmányjogi megjelenésére. Következésképpen indokoltabb – jelzők nélkül – államokról beszélni.

Már a hidegháború befejeződése előtt a nemzetközi viszonyok „történelmi” alakulását és perspektivikus fejlődését jó néhány kutató *a nyugati értékekre épülő világ fokozatos megvalósulásában látta*. Kissinger például az értékelemek jelentőségét is felismerte, megvalósulásuk lehetőségét éppen a realista politika eredményétől várta, akár az *Economist* anonim cikkírója, aki a liberális demokrácia terjedését hangsúlyozta.

Nagy kérdés azonban, hogy a „történelem rejtett keze” (*The Economist*) mennyire képes a különböző kulturális hagyományokra épülő országokat társadalmilag, politikailag és szellemiségben is a nyugati értékek szerint átalakítani? Ennél nem kisebb probléma a gazdaság modernizálása az „elmaradott” országokban, és ezzel összefüggésben a piacgazdaság megteremtése. Nagy kérdés továbbá, hogy a világ különböző értékein alapuló, akár gazdaságilag is fejlődő civilizációt úgy tekinthetjük-e, hogy „a történelem rejtett keze” valóban ezen munkálkodik?

Ugyancsak a *The Economist*-ban (1997. január 4–10. sz. 17–19. old.) nyilatkozó Cris Patten, Hong Kong 1997 júniusában távozott brit kormányzója írta: ha elfogadjuk az ázsiai értékeket, *tagadjuk az emberi jogok univerzalitását*. Mégis bizik abban, hogy a *piacgazdaság és a politikai liberalizmus végül is egymásra találjanak az ázsiai országokban* is.

Kétségtelen, a modernizálódás második szakasza – amely a belső feltetelekre épülő, a belső kreativitást kibontakozni engedő, az önálló gondolkodásnak és kezdeményezésnek nagy teret adó és a kiszámíthatóságot, a biztonságot ígérő társadalmon alapuló folyamatosan fenntartható fejlődést jelenti – *tartósan* aligha valósulhat meg diktatúrában vagy akár tekintélyuralmi rendszerben. Bizonyos értelemben talán erre is utalhatnak azok a jelenségek (esetenként válságjelenségek), amelyek akár Japán, akár az úgynevezett kis tigrisek gazdasági fejlődésének ma észlelhető lelassulását vagy éppen megtorpanását jelzik. Egyes ázsiai országokban észlelhetők is a tekintélyuralom és az „alkotmányosság” sajátos ve-

gyületének bizonyos – a nyugati megfigyelők által esetenként talán túlértékelt – jelei (Nathan 1966; Liddle 1996; Brown 1996; Means 1996). Kérdés azonban, hogy ezek a nyugati gazdasági kapcsolatokkal is vagy elsősorban velük összefüggő elemek társadalmi méretű, kultúrát és mentalitást változtató tendenciává szervesülnek, vagy pedig továbbra is külső elemek maradnak az alapjaiban folyamatos kultúrában.

Ebben az összefüggésben is tanulságos Samuel P. Huntington elemzése. Szerinte ugyanis a sikeresen modernizálódó és nem a nyugati civilizációban élő országokban új erőre kapnak a hagyományos elemek. Nem csupán biztosítani igyekeznek a modernizációval szemben a sajátos értékekre épülő belső azonosságtudatot, hanem ezeket az értékeket univerzális érvénnyel is megjelenítik a *nyugati civilizációval szemben* (Huntington 1996:310). Ázsia múltja ebben az értelemben tehát Ázsia jövője is lenne. Különösen, ha Kína sokak által valószínűleg bekövetkező uralkodó helyzetét is számításba vesszük. Alain Peyrefitte legújabb könyvének logikájából kiérezhető egyetértéssel idézte Teng Sziáo Ping utódját, Jian Zemint: „Az ázsiai civilizáció egy időben a történelem motorja volt; az emberiség fejlődését előmozdítva az eljövendő új korban újra felfedezi dicsőségét” (Peyrefitte 1996:420). Kína konfucianus kulturális öröksége – a tekintély, a rend, a hierarchia, a kollektivitás hangsúlyával az egyénnel szemben, azzal a szemlélettel, hogy a gyakorlat megelőzi a jogot – a nyugati értelemben vett a demokratizálódás akadályává válhat. Kínai szemmel nézve azonban – ahogyan Lee Kuan Yew szingapuri filozófus és társadalomtudós mondta – ha nincs kollektív rend, akkor nincsenek egyének sem, akik szabadon cselekedhetnek, és a káosz lesz az úr (lásd Peyrefitte 1996:414).

Napjainkban egyre inkább észlelhető, hogy az európai értékekkel – a politikai pluralizmus, az individualizmus, a jog uralma, az emberi jogok – szemben az eredendően nem európai megalapozottságú civilizációkban fokozódó fenntartás, sőt ellenállás is kibontakozik. Ez egyébként nem hagyja érintetlenül e fogalmaknak az euro-atlanti civilizációban való értelmezését sem. Ez a hatás világosan megmutatkozik például a *jog uralma* elvének úgynevezett posztmodern felfogásában (lásd erre Kulcsár 1997:176–185), illetőleg az emberi jogok fogalmának feloldásában. Az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumokban mindinkább súlyos kompromisszumokat jelző, igen általános, a többféle értelmezésnek tág teret engedő fogalmazások jelentek meg. Felmerült az is, hogy az emberi jogokról az ENSZ által 1993 júniusában szervezett világkonferencián visszalépés történt az Emberi Jogok Általános Deklarációjához (1948) képest. Ezek a jogok ma globális méretekből napjainkban kevésbé relevánsak, mint a második világháborút közvetlenül követő időszakban. Ismert, hogy két hónappal az említett világkonferencia előtt az ázsiai országok képviselői közös deklarációt fogadtak el, amely szerint az emberi jogokat „a nemzeti és regionális sajátosságok, valamint a különböző történelmi, vallási és kulturális hátterek... kontextusában kell felfogni”. Ráadásul e felfogásban az emberi jogok folyamatos figyelemmel kísérése, megvalósulásuknak a gazdasági segítségnyújtás feltételeként való kezelése sérti az állami szuverenitást, és szemben áll a „fejle-

dés jogával” (lásd Kausikan 1993; Brown 1993; Norchi 1993; Payne 1993; Yash Ghai 1994). A konferenciát a nyugati civilizáció vereségeként értékelik, amelyet az ázsiai országok gazdasági fejlődése, Kína tekintélyének növekedése és a nyugati országok ama illúziója tett lehetővé, amelynek alapján azt hitték, hogy a „demokratikusan választott kormányok” nyugatbarát politikát folytatnak az ilyen elvi kérdésekben is (Huntington 1996:196–198).

A világban tapasztalható új jelenségek, a hidegháború utáni nemzetközi rend kibontakozásának kérdőjelei természetesen megingatták a kialakult elméletek hitelét, egyszersmind megkérdőjelezték azokat a társadalmi folyamatokat is, amelyek talaján ezek az elméletek létrejöttek. A kétségek sokrétűek, és eljutottak a világ megismerhetőségében való kételyig is. Az „általános” szkepszis konkrétan is megfogalmazódott „a modernitás racionalizmuson alapuló” rendjének válságában, az úgynevezett posztmodern társadalom megjelenésében (Rostoványi 1996:17–18). Ebben a posztmodern világban – amelynek pontos tartalmát valójában még nem sikerült meghatározni – ellentmondásos jelenségek mutatkoznak. Integrációk és dezintegrációk; az állami szuverenitás növekvő korlátozottsága és új nemzetállamok keletkezése; szélesebb kulturális azonosságtudat erősödése és etnikai–nemzeti tudatosodás elevenebbé válása; a gazdasági globalizáció átfogó ereje, ugyanakkor a civilizációs különbségek elmélyülése – folytathatnánk a sort.

Ilyen ellentmondásos jelenségek magyarázatához kétségkívül világossá kell tenni egyes korábban is hangsúlyozott, de nem eléggé széleskörűen ismert tényeket. Mindenekelőtt azt, hogy a modernizáció – eltekintve a fogalom használatának rövid szakaszától – *sem az elméletben, sem pedig a gyakorlatban nem jelent vesztermizációt. Nem tekinthető tehát mindenütt azonos, és pedig unilineáris fejlődésnek, a nyugati világ pusztá „utolérésének”, sőt egyszerű „adaptációnak” sem* (lásd erre Kulcsár 1989:9–72; 1992:11–51, 72–91). A modernizáció lényege, hogy a társadalom képes – belső feltételeit hasznosítva – a folyamatos változásra, és pedig olyan változásra, amely csökkenti saját periférikus vagy félperiférikus helyzetének hátrányait, és képes a változó külső és belső feltételekre választ adva a fenntartható fejlődésre. Ez magában foglalja ugyan a centrumhoz való szükséges adaptációt, de ezzel együtt az endogén sajátosságok felhasználását is. A modernizáció lényegének illetően megfogalmazása (a folyamat természetesen jóval összetettebb, ám ebben a tekintetben most csak a fentebb jelzett műveimre utalhatok) valószínűleg „helyére is teheti” a „posztmodernitást” mint a nyugati társadalom jelenségét. Megértetheti azt is, hogy miért mutatkozhatnak ugyanazon jelenségek – bár nem ugyanazon „helyiértékkel” – premodern vagy posztmodern jellegűnek. A racionális megközelítés is valódi értelmet kap. Nem arról van szó ugyanis, hogy a társadalom racionálisan alakítható valamilyen ideológia vagy akár minta szerint, ráadásul azzal a hittel, hogy megteremthető a tökéletes társadalom (lásd erre Drucker 1993:7). Sokkal inkább racionálisan magyarázható tényről, arról a felismerésről, hogy bizonyos minták és technikák egyes társadalmakban saját kulturális sajátosságaiknak megfelelően, saját civilizatórikus kontextusukban működnek, illetőleg válnak diszfunkcionálissá.

Kérdés, hogy az észlelt jelenségek és ellentmondások a teljes anarchiát jelzik, vagy másokkal együtt a nemzetközi viszonyok valamilyen új rendszerének kialakulását. Egyetértek azzal a felfogással (lásd például Rostoványi 1996:25), hogy *a nemzetközi rendszer – pontosabban a nemzetközi viszonyok rendszere – nem azonos a nemzetközi renddel*. A rendnek bizonyos *normatív értelme* van, ha szabályai nem is szakíthatók el a rendszer egyes komponenseinek funkcióit meghatározó szabályozó erőktől, sőt ezeknek részei, amelyekben a globális gazdaság, a társadalmi és technogazdasági jelenségek, kormányzati és más intézményi magatartások stb. látens módon működnek (Simai 1994:9–10)

A rendszer bizonyos elemek funkcionálisan összekapcsolódó és a környezetüktől elhatárolható elemek halmaza. A „nemzetközi viszonyok rendszere” kifejezést még meglehetősen általános értelemben használják a nemzetközi politika elméleteiben. A politikai életre használatos rendszeranalízisre ma is legalapvetőbb munka David Easton (1965) műve, alaptételei azonban alig fedezhetők fel a nemzetközi viszonyok rendszerével foglalkozó kutatásokban. Holott e rendszer alapjellemezői és általános sajátosságai akár a politikai rendszer, akár a jogi rendszer analógiájára is megközelíthetők (Kulcsár 1997:116–117). Mindebből következik, ha Eric Hobsbawm napjainkban nem lát új rendet, ellenkezőleg rendezetlenséget észlel a nemzetközi „arénában”, ez még nem zárja ki rendszer létét és átalakuló jellegét.

A nemzetközi rendszer sajátossága, hogy *elemei nem csupán egymás közti viszonyukban ragadhatók meg, hanem belső tartalmukat, mozgásukat és a rendszerben elfoglalt helyüket is különböző jellegű folyamatok határozzák meg*. Fernand Braudel (1980) utalt rá, hogy ezek a folyamatok és jelenségek a történelem különböző idősíkjain, különböző szociális időben zajlanak. A hozzájuk tapadó tényezők a nemzetközi viszonyok alakulását is különböző módon mozgatják, ám az ezen a három idősíkon zajló történések és hatásaik adott szituációban egyszerre és természetesen gyakran ellentmondásosan mutatkoznak meg. Így meglehetősen nehéz a hosszabb távon jelentős hatásokat felismerni. Különösen nehéz ez a politikában, hiszen a folyamatok felismerésében és megfelelő értékelésében, ennek megfelelően a politika formálásában is igen nagy jelentősége van a *politikai* percepciónak, amelyet a tényezők sokasága alakít.

A „TÖRTÉNELEM REJTETT KEZE?”

Ha mármost mindezt a nemzetközi viszonyok rendszerének konkrét jelenségeiben szemléljük, akkor világos, hogy szinte minden, fentebb röviden és leegyszerűsítve bemutatott összefüggésnek jelentősége van, ám meg kell találni a helyét, és a megállapított jelenség vagy folyamat helyi értékét a rendszerben.

A történeletfilozófiai jelleggel kimunkált elméletek – gondolok itt például K. Jaspers (1968) vagy A. Toynbee (1976) munkásságára, akik, bár különböző alapelvekből indultak ki, végül is a világállam vagy legalábbis az Oikuméne egészét átfogó föderális jellegű politikai egységhez jutottak el

– olyan folyamatokat ragadtak meg (például a globális méretű környezetpusztulás, a világ demográfiai jelenségeinek alakulása, a gazdasági folyamatok globálissá válása stb.), amelyek funkcionális jelleggel valóban globális méretű cselekvést és szervezetet igényelnek (lásd ezekre Kennedy 1993:21–121). E folyamatok erőssége, jóllehet következményeik már eléggé manifesztálódtak, e hatások felismerésének mértéke és politikai értékelése nem csupán napjainkban, hanem a belátható időben is *még nem közömbösítenek más, akár jóval rövidebb távra, ám erősebben ható tényezőket*. Ebből is adódóan nem is hozhatnak létre a világot átfogó politikai egységet, a mai nemzetközi viszonyokban való „lekepeződésük” a nemzetközi szervezetek szintjén történik.

A hosszú távú idősíks – az ember és földrajzi környezetében kulturális jelleggel is megjelenő kapcsolatrendszer – más történései azonban már közvetlenebb hatással lehetnek a nemzetközi viszonyok rendszerének alakulására. P. S. Huntington elmélete a *civilizációs egységek* szerepéről például ezt a folyamatot és jelenségeit ragadja meg és kapcsolja össze a Braudel-féle *második idősíks* történéseivel, valamint a *harmadikon* zajló eseményekkel. Az egyes civilizációk az ember és környezete kapcsolatában olyan hosszú távú jellegzetességeket teremtettek, amelyek politikai egységeket bontakoztathatnak ki. E politikai egységek kialakulását azonban a második idősíks történései, például a modernizáció ambivalens hatásai nagymértékben befolyásolják.

Huntington egyetértően idézi Braudelt, aki szerint szinte „gyerekes” dolog azt gondolni, hogy egyetlen civilizáció (nevezetesen az euro-atlanti – K. K.) véget vethet a világ nagy civilizációiban évezredek alatt megtestesült kulturális pluralitásnak (Braudel 1980:210–211). „A modernizáció – folytatja Huntington, és könyve egészével ennek igazolására törekszik – megerősíti ezeket a kultúrákat, és csökkentti a Nyugat relatív hatalmát. Alapjaiban a világ egyre modernebbé és egyre kevésbé nyugatívá válik” (Huntington 1996:78). Huntington a mai világ civilizációs egységeiként a kínait, a japánt, a hindut, az iszlámot, a latin-amerikai, a nyugatit (euro-amerikai vagy észak-atlanti) végül esetleg az afrikait jelöli meg. Maga is utal azonban e meghatározások kisebb-nagyobb pontatlanságára. Valóban, a civilizációs egységek meghatározása vitatható, valamint az is, hogy lényegi kifejeződésüket egy-egy vallásban látja, jóllehet nem találja helyét például a buddhizmusnak vagy a bizánci eredetű ortodox kereszténységnek. A lényeg azonban nem ez, hanem *ezeknek a civilizációs egységeknek demográfiai, gazdasági és katonai tényezőkkel való összekapcsolása*. Fontos az a következtetése is, hogy – jóllehet e civilizációs egységekben vannak közös értékek is – a jövő esetleges meghatározó konfliktusai a civilizációk között várhatók.

Felfogása szerint ugyanis a nyugati civilizáció meghatározó helyzete egyáltalán nem tekinthető hosszú távra is biztosítottnak. Maga a Nyugat is veszélyes helyzetbe kerülhet, és pedig minél inkább univerzálisabbnak hiszi saját értékeit. A Nyugat ugyanis megalapozatlanul várja a többi civilizáció értékeinek erodálódását, méghozzá a nyugati értékek univerzálissá válásának hatására. A Nyugat szellemi és politikai vezetőinek tehát nem az a feladata, hogy megkíséreljék más civilizációk arcukatát nyugat-

tira formálni, sokkal inkább a nyugati értékek erősítése, és pedig elsősorban az euro-atlanti civilizációs egységben. Politikailag (és történetfilozófiailag „a Nyugat hanyatlásának” megállítására) ez a nyugati politikai, gazdasági és katonai integráció területi növelését igényli, az Európai Unió és a NATO olyan kiterjesztését, amely magában foglalja az úgynevezett visegrádi országokat, a balti államokat, Szlovéniát és Horvátországot. További feladatok: Latin-Amerika vesztelnizációjának bátorítása, a nyugati országokhoz való lehetséges közelítése; a hagyományos és nem hagyományos fegyverkezés visszafogása a kínai és az iszlám országokban; Japán Nyugattól való eltávolodásának és Kínához való közelítésének lelassítása; Oroszországnak mint az ortodoxia központi államának és regionális hatalomnak elfogadása, déli legitim érdekeinek elismerése; végül, a Nyugat technológiai és katonai fölényének fenntartása. Huntington talán legfontosabb következtetése, hogy a Nyugat beavatkozása más civilizációk ügyeibe az instabilitás és a potenciális globális konfliktus valószínűleg egyetlen és legveszélyesebb forrása lehet több-civilizációs világunkban (Huntington 1996:312).

Nem elemezhetem itt alaposabban Huntington teóriáját, de nincs is rá szükség. A lényeg, hogy – az eddig is elismert gazdasági és politikai tényezők mellett – *átfogó jelentőséget adott a kulturális-civilizatorikus elemnek a regionális szerveződésben.* (Magam – sajnos akkor még Huntington ilyen írásait nem ismerve – egy az MTA közgyűlésén tartott előadásomban már rámutattam ennek jelentőségére. Lásd Kulcsár 1995.) Mindenesetre, a regionális egységek megjelenését a kibontakozó nemzetközi rendszerben más kutatók és politikusok is a „geopolitikai térkép” legfontosabb változásaként értékelik. Azok is, akik nem „hivatásszerűen” foglalkoznak a regionális problémákkal, és akiknek nézeteivel már volt alkalmunk megismerkedni, és azok is, akik átfogóbb szemlélettel közelítenek a problémához. Hadd utaljak itt csupán Brzezinskire, aki Észak-Amerikában, Európában, Kelet-Ázsiában, Dél-Ázsiában, az egyelőre még alaktalan iszlám összefogásban és esetleg egy eurázsiai „halmazban” látja a világpolitika legfontosabb regionális összetevőit (Brzezinski 1993:206–216). Brzezinski egyébként a Nyugat esélyeit – bizonyos fokig Huntingtonhoz hasonlóan – ugyancsak a vallási-morális értekei erősítésében látja (Brzezinski 1993:217–231). Lényeges probléma a régiók további alakulása Paul Kennedy globális víziójában is, aki – bár elsősorban Európára vonatkozóan – megjegyzi, hogy a történelmi kihívás komolyságához képest túl sok a retorika, és kevésbé kapcsolják össze a kontinenst a világ égető problémáival (Kennedy 1993:288). Végül idézhető Drucker is, aki új nemzetközi realitásként tartja számon a regionális egységeket (Drucker 1993:149–154).

Befejezésül néhány tanulság. A második világháború után létrejött változások a nemzetközi viszonyokban hosszabb és rövidebb távú folyamatokban jelentkeztek. E változások – különösen, ha a három idősíkon értékeljük őket – kontinuitást is jelentenek (pl. a globalizálódás folyamataiban) és megszakíttottságot a korábbi állapotokhoz képest. A kontinuitás a jövőbe is mutat (pl. a regionalizálódás), és olyan megszakíttottság is je-

len van (mint pl. nagy gyarmathirodalmak felbomlása), amelynek következményei – azon túl, hogy szaporította az államok számát – sok tekintetben bizonytalanságot váltottak ki. Ebben a folyamatban egyes országok átmeneti állapotba kerültek, helyüket nem találó államok vagy emberközösségek jöttek létre, meglévők keresik új helyüket és szerepüket. A Szovjetunióvá vált Oroszország és a „szocialista tábor” talán előrelátható, de a vártnál hamarabb és hirtelen bekövetkezett összeomlása a második, sőt bizonyos tekintetben a harmadik idősíkon is változásnak bizonyult. A birodalmak összeomlását követő zavarok esetenként átmenetinek bizonyultak, akár a turbulencia jeleivel is. Ám ez aligha elegendő ok annak feltételezésére, hogy a globális és regionális folyamatok által teremtett, de még csak alakuló nemzetközi rendszer *hosszú távú összetevői* már ma pontosan körülírhatóan kialakítsák a megfelelő rendet is. Nem valószínű például, hogy hosszú távra az Egyesült Államok egyedülként marad domináns helyzetben a nemzetközi arénában. Még akkor sem, ha valószínűleg a jelenleginél teljesebben kialakul – gazdaságilag és politikailag is – a katonailag már működő, az Atlanti-óceán két északi partján lévő, de végül is *azonos alapvető sajátosságokra épülő euroatlanti civilizáció együttes szervezete*. (Ennek lehetősége már az Atlanti-óceán túlsó partján is felmerült – lásd Kupchan 1996:29–39). Kína – amely századunk ötvenes és hatvanas éveiben még irracionális, sokszor naiv és sok kárt okozó „ötletekkel” kísérletezett – napjainkban az ázsiai régiót átfogó szuperhatalommá fejlődés útján van. Nem alaptalanul várható, hogy – valószínűleg nagy vonzáskörrel – a 21. század közepére akár már az Egyesült Államokkal *egyenrangú hatalmi centrumként* működhet. Éspedig nem időleges tényezők hatására, mint a volt Szovjetunió, hanem állandó folyamatok eredményeként.

Kérdés, hogy ezek a ma még csak formálódó folyamatok létrehozhatnak-e olyan *turbulens helyzeteket*, amelyek kezelhetetlenségük következtében a fejlődési tendenciák jelentősebb megszakítottágára is vezethetnek.

A nemzetközi politikában a turbulencia jeleit már meghatározták. Ezek:

- ha nem olyan átrendeződés megy végbe, amely a rendszeren belül kezelhető (ennek okai lehetnek: a gyors technológiai áttörések, az autoritási válságok, a konszenzusok hirtelen összeroppanása, forradalmak stb.);

- mindennek következménye lehet a nagyfokú bizonytalanság, a kapcsolatok hirtelen átrendeződése, a felismerhető szabályosságok és minták eltűnése, a politikaalkotás paralizálódása;

- mindezek lehetetlenítik a konvencionális diplomáciai és szervezeti módszerek alkalmazását; tehát olyan akciókra kerül sor, amelyek átszakítják a kialakult interdependencia hálóját; gyors cselekvésre lehet szükség, éspedig időleges feltételek között, és olyan gyors politikai fordulatokra, amelyek könnyen végzetessé válhatnak a komplex és rendkívül dinamikus környezetben (Rosenau 1990:8–10).

Az eddigi tapasztalatok szerint (lásd Jugoszlávia felbomlásának folyamatát) a nemzetközi közösség, akár szervezetei is, nehezen kezelik a turbulens helyzeteket. Még a mai viszonyok között is, amidőn egy szuper-

hatalom végül is döntési helyzetbe kerülhet a nemzetközi szervezetrendszer keretei között is, a „kezelés” sikere hosszabb távra bizonytalan. Még a sikeresnek elkönyvelt Öböl-háború esetében is, amely Kuvait függetlenségét helyreállította ugyan – és ez nem kevés –, bizonytalan és kiszámíthatatlan következményekkel terhes a fennmaradt válsággóc, amely napjainkban is kitöréssel fenyeget. Az így felmerülő további kérdés azonban, hogy hasonló esetek megelőzésére alkalmas-e a jelenlegi nemzetközi rezsim. A válasz bizonyosan nem. Ez pedig azt jelenti, hogy egy régió belüli turbulens helyzetek kezelésére csak a globális krízis bekövetkezhetősége esetén – és ekkor sem könnyen – vállalkozik a nemzetközi rezsim. Ezek a válságok esetleg régió belüli kezelhetők, ha képesek rá a regionális szerveződések, vagy kioltják őket a regionális struktúrára sajátosságai. (Negatív példa mind a mai napig akad; lásd pl. a ruandai válságot.)

Mindezek a tanulságok arra mutatnak, hogy a nemzetközi viszonyok alakulásában legfeljebb *tendenciák érvényesülhetnek. Nem várható egyelőre a nemzetközi rendszer teljes átstrukturálódása, ahogyan a helyzet gyors változása sem.* Ugyanígy: a paradigmaváltás is tartalmilag inkább fokozatos változás, amelyben a régi és új paradigma elemei még sokáig élhetnek egymás mellett, mintsem a gyors változás. Erre utalnak az Európai Unió megalakulásának, bővülésének és eddigi szerveződésének tapasztalatai is.

HIVATKOZÁSOK

- Avineri, S. 1993. Paradigm Change: Analytical and Conceptual Approaches to the Post-Cold War World. In: Weidenfeld, W.–J. Janning (eds.) *Europe in Global Change*. Bertelsmann, Gütersloh
- Baumgartl, B.– S. Kalss 1996. Ne féljünk a „több sebességtől”! *Európai Szemle*, (VII. évf.) 1.
- Bhagwati, J. 1995. *The World Trading System at Risk*. Princeton: Princeton University Press
- Bourlanges, J. L. 1995. L'Europe à trente: un objet virtuel. Propositions pour la négociation de 1966. *Commentaire*, (vol. 18.) 71.
- Brailsford, H. R. 1939. *The Federal Idea*.
- Braudel, F. 1980. *On History*. Chicago: University of Chicago Press
- Brown, C. J. 1993. In the Trenches: The Battle Over Rights. *Freedom Review*, (vol. 24.) Sept.–Oct.
- Brown, F. Z. 1996. Vietnam's Tentative Transformation. *Journal of Democracy*, (vol. 7.) 4.
- Brzezinski, Z. 1993. *Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York etc.: Charles Scribner's Sons
- Burgess, M. 1989. *Federalism and European Union*. London
- Dahrendorf, R. 1997. Miért éppen Európa? – Egy szkeptikus európai tűnődő kommentárjai. *Századvég: Új Folyam* 4. (Eredeti megjelenési hely *Merkur*, Jul. 1966.)
- Drucker, P. F. 1993. *Post-Capitalist Society*. New York: Harper Business
- Duchesne, S.–A.-P. Frogner 1995. Is There a European Identity? In: O. Niedermeyer–Sinnott, R. (eds). *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford, New York, etc.: Oxford University Press
- Easton, D. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York, London, Sidney. John Wiley and Sons, Inc,

- Facing the Future 1991: *American Strategy in the 1990s. An Aspen Strategy Group Report*. Lanham, Maryland: The Aspen Institute,
- Haas, E. B. 1968. *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford, Cal.: Stanford University Press
- 1976a. Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Integration*, (vol. 30.)
- 1976b. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. University of California, Institute of International Studies
- Hobsbawm, E. J. 1996. Le nouveau désordre mondial. In: Telo, M. et Magnette, P. (ed. par). *Repenser L'Europe*. Bruxelles: Éditions de l' Université de Bruxelles
- Hoffmann, S. 1964. Europe's Identity Crisis: between the Past and America. *Daedalus*, (vol. 93.)
- 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Western Europe. *Daedalus*, (vol. 95.)
- 1982. Reflexions on the Nation State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 21.)
- Hogan, M. 1987. *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Europe, 1947– 1952*. Cambridge: Cambridge University Press
- Holland, S. 1993. *The European Imperative. Economic and Social Cohesion in the 1990s. A Report to the Commission of the European Communities*. Spokesman for Associate Research in Economy and Society, Nottingham, England
- Huntington, S. M. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster
- Jaspers, K. 1968. *The Origin and Goal of History*. New Haven and London: Yale University Press
- Kausikan, B. 1993. Asia's Different Standard. *Foreign Policy*. (vol. 92.) Fall
- Kennedy, P. 1993. *Preparing for the Twenty-First Century*. Toronto: HarperCollins Publishers Ltd.
- Keohane, R. O.–Hoffmann, S. 1990. Conclusions: Community Politics and Institutional Change. In: W. Wallace (ed.) *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter Publishers Ltd.
- Kissinger, H. 1982. *Years of Upheaval*. London: Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph Ltd.
- 1996. *Diplomácia*. Budapest: Panem – McCraw, Crafo.
- Korbonski, A. 1981. Issues for Global Actors: The U.S.S.R. In: Boyd, G.–Ch. Pentland (eds.). *Issues in Global Politics*. New York: The Free Press
- Kulcsár, K. 1989. *A modernizáció és a jog*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- 1992. *Modernization and Law*. Akadémiai Kiadó. (A magyar nyelvűhöz képest átdolgozott és kibővített kiadás.)
- 1995. Az európai integráció és Magyarország. *Külpolitika*, (I. évf.) 3–4.
- 1996a. A kulturális jogok és a demokratikus biztonság Európában. *Magyar Tudomány, Új folyam* XLI, 3.
- 1996b. Conclusion. In: Kulcsár K.–Szabó D. (eds.): *Dual Images. Multiculturalism on Two Sides of the Atlantic*. The Royal Society of Canada, Institute for Political Science, Hungarian Academy of Sciences, Budapest
- 1996c. Jövőkép, aszinkronitás és politika. *Politikatudományi Szemle*, (V. évf.) 3.
- 1997. *Jogszociológia*. Budapest: Kulturtrade
- Kupchan, Ch. A. 1996. A Nyugat megújítása: egy Atlanti Unióért. *Külpolitika*, (II. évf.) 2.
- Liddle, R.W. 1966. Indonesia: Suharto's Tightening Crip. *Journal of Democracy*. (vol. 7.) 4.
- Ludlow, P. 1995. *Preparing for 1996 and a Larger European Union*. Principles and Priorities. Brussels: Centre for European Policy Studies
- Marjolin, R. 1989. *Memoirs 1911–1986*. London: Weidenfeld & Nicolson
- Means, G. P. 1996. Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore. *Journal of Democracy*. (vol. 7.) 4.
- Monnet, J. 1978. *Memoirs*. London
- Nathan, A. J. 1996. China's Constitutional Option. *Journal of Democracy*. (vol. 7.) 4.

- Norchi, Ch. 1993. The Ayatollah and the Author: Rethinking Human Rights. *Yale Journal of World Affairs*, (vol. 1.) Summer
- O'Neill, M. 1996. *The Politics of European Integration. A Reader*. London: Routledge
- Payne, D. W. 1993. Showdown in Vienna. *Freedom Review*, (vol. 24.) Sept.–Oct.
- Peyrefitte, A. 1996. *La Ctine s'est éviellée*. Paris: Fayard
- Pierré-Caps, S. 1995. *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. Paris: Éditions Odile Jacob
- Preda, D. 1992. From defence community to a political community: the sole of De Gasperi and Spinelli. In: A. Bosca: *The Federal Idea: The History of Federalism from Enlightenment to 1945*. Vol. 2. London: Lothian Foundation.
- Priestley, F. B. 1940. *Federalism and Culture*.
- Reinicke, W. H. 1992. *Building a New Europe. The Challenge of System Transformation and Systemic Reform*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Rosenau, J. N. 1990. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press
- Rostoványi, Zs. 1996. Posztmodern világrend. Korszak- vagy paradigmaváltás? *Külpolitika*, (II. évf.) 3–4.
- Simai, M. 1994. *The Future of Global Governance*. Washington, D. C.: United States Institute of Place Press
- Spinelli, A. 1967. European Union in the Resistance. *Government and Opposition* (vol. 2.)
- Taylor, P. 1975. The Politics of the European Communities: the Confederal Phase. *World Politics*, April
- Thurow, L. 1996. *The Future of Capitalism*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Toynbee, A. 1976. *Mankind and Mother Earth*. London: Oxford University Press
- Wallace, W. 1982. Europe as a Confederation: The Community and the Nation-state. *Journal of Common Market Studies*, (vol. 20.)
- Wallace, W. 1983. Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System. In: H. Wallace-W. Wallace-Webb, C. (eds.): *Policy-Making in the European Community*. London: John Wiley and Sons Ltd.
- 1995. Regionalism and Europe: Model or Exception? In: L. Fawcett–A. Hurrell (eds.): *Regionalism in World Politics*. Oxford University
- Waltz, K. N. 1995. Realist Thought and Neorealist Theory. In: Ch.W. Jr. Kegley, (ed.): *Controversies in International Relations Theory*. New York: St. Martin Pres
- Weidenfeld, W.–Janning, J. 1993. *Europe in Global Change*. Gütersloh: Bertelsmann
- Wyatt-Walter, A. 1995. Regionalism, Globalization, and World Economic Order. In: L. Fawcett–A. Hurrell (eds.): *Regionalism in World Politics*. Oxford, New York, etc.: Oxford University Press
- Yash Ghai 1994. Human Rights and Governance: The Asian Debate. Asia Foundation, Center for Asian Pacific Affairs. *Occasional Paper*, 4.

BALOGH ISTVÁN

Európai csatlakozásunk: a „posztklasszikus modernizáció” példája

A politikai rendszerváltást követő gazdasági, társadalmi átalakulás kibontakozásával megkezdődött Kelet-Közép-Európa térségének európai integrációja. A folyamat első eredményeit az Európai Unió számára összefoglaló országjelentés, majd az *Agenda 2000* elismerő visszaigazolása, a NATO-népszavazás, ennek fogadtatása immár nyilvánvalóvá teszi, hogy – legalábbis Magyarország, Csehország és Lengyelország számára – ma már nem az európai csatlakozás a kérdés, hanem a csatlakozás mikéntje és időpontja. A kérdések eme hangsúlyváltozása azonban nem csupán a jelentkező országok többévszázados – évezredes – törekvésének, nemzeti programjának beteljesedését, nem csupán e nemzetek közös politikai akaratának és céljának megvalósítását jelenti, hanem egyúttal az előttük álló problémahorizont kiszélesedését is maga után vonja. Ha nem akarunk az Európai Unió keretei között az elkövetkező évtizedekben nagy valószínűséggel kialakuló külső kör, az Unión belül létrejövő periférián tartósan elhelyezkedő országcsoport egyik tagja lenni, akkor jó néhány, eddig nem aktuális – vagy nem aktualizált – hosszú távra szóló kérdést kell önmagunk számára megfogalmaznunk és megválaszolnunk. Természetesnek kell persze tartanunk, hogy ez idő szerint az európai integráció gyakorlati kérdéseivel foglalkozó testületek, intézmények, döntéshozók és pártok figyelme nagyjából a csatlakozási tárgyalások befejezéséig terjed. Ebből a közeli perspektívából nézve viszont úgy tűnhet, hogy a hosszabb távra vonatkozó megfontolásokból aligha lehet releváns mai következtetésekre jutni, és hogy a hosszú távú – vagy legalábbis a csatlakozási folyamat lezárásán túli – problémák feszegetésére elegendő idő áll még rendelkezésre. Különösen kézenfekvőnek tűnik ez a gondolkodásmód, ha úgy véljük: az „országstratégia” nem egyéb, mint maga a csatlakozási folyamat sikeres lebonyolítása és az európai normákhoz igazodás.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy az európai integráció folyamata nem – számunkra sem – fejeződik be, hanem bizonyos szem-

pontból éppenséggel elkezdődik a NATO-hoz és az Európai Unióhoz csatlakozással, amely tehát a folyamatnak csupán egyik – igaz, nagyon fontos – állomása. Innen nézve, vagyis a távolabbi horizontú integrációs szempontból közelítve, mai körülményeinknek, a társadalmi folyamatoknak és teljesítményeknek sokszor egészen más elemei és összefüggései jutnak meghatározó szerephez, mint a csatlakozás feltételeinek megteremtése során. Röviden: az Európához – és általában véve, a 21. századi modern okcidentshez – csatlakozásunk nézőpontjából bizonyos értelemben más kép bontakozik ki a *mai* magyar társadalomról is, mint a csatlakozás közvetlen kihívásai szempontjából. Egyebek mellett ezért sem célszerű e távolabbi, az integrációval összefüggő kérdéseket mellőzni, vagy mellékesnek tekinteni, ha az Európai Unióhoz csatlakozás kihívásaira akarunk válaszolni.

Az alábbiakban megkíséreltem négy kérdéskör kapcsán röviden érinteni az európai integráció hosszabb távú folyamatának néhány olyan összefüggését, amely – megítélésem szerint – már a csatlakozási tárgyalásokon is szerephez juthat, illetve szerephez kellene jutnia, az ezt követő időszakban pedig elsődleges fontosságúvá válik. Mindenekelőtt megkíséreltem felvázolni a társadalom „integrációs struktúráját”, illetve legalábbis érinteni az e struktúra modelljének kidolgozásához vezető szempontokat (1). Ezt követően kísérletet teszek annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy a társadalomelméleti diszkussziók alapján milyen tényezők gyakorolnak tartós befolyást az Európai Unióban meghatározó szerepet játszó országok – mindenekelőtt Németország – változásaiban, vagyis a „posztklasszikus modernség” elnevezéssel jelölhető berendezkedés kialakulásában (2). Ezután megvizsgálom, vajon az Európai Bizottság által Magyarországról készített értékelésében, az *Agenda 2000*-ben kifejeződnek-e valamilyen formában a társadalomelméleti diszkussziókból kihámozható tendenciák és társadalomkép (3). Végül mindezek alapján megkíséreltem felvázolni az Európai Unió struktúrája módosulásának, alakulásának dinamikáját a három kelet-közép-európai ország csatlakozása után, és az ezen belül kínálgató alternatívák közötti választás számunkra adódó esélyeit (4).

1.

A NATO-csatlakozás megvalósulának és az Európai Unióhoz csatlakozás lehetőségének közelében feléledtek és újra politikai-ideológiai szerephez jutottak európaiságunk mibenlétének, jellegének – egyáltalán meglétének – történelmi tanulságokkal és eszmetörténeti tradíciókkal megterhelt kérdései. A feléledő viták jellemzéséhez ezúttal elég utalnunk két szélső (nem szükségképpen szélsőséges) álláspontra. Egyfelől arra, miszerint mindig is Európában – sőt Európa közepén – voltunk (vagyunk), és e földrajzi helyzet geopolitikai átfordításának programja szerint megalapozottan formálhatunk jogot arra, hogy Európa (az Európai Unió) csatlakozásunk feltételként ne szabjon követelményeket

számunkra, hanem tekintse kötelességének azonnali és feltételek nélküli taggá fogadásunkat. E felfogás arra a politikai szándékra fut ki, hogy el kell (s az a feltételezés, hogy egyáltalán el lehet) kerülni az európai csatlakozás és integráció társadalmi „kötségeit”, hogy nyitva áll az az alternatíva, miszerint lehetséges Európa szerves részévé válni a modernizáció nélkül, vagy legalábbis az európaiatól eltérő, attól lényegesen különböző típusú modernizációs minta követésével. Kétségtelen, hogy e felfogás mélyen gyökerezik a magyar eszmetörténeti tradícióban, s ezért aligha lehet csupán politikai viták keretében megadni a mai helyzetnek megfelelő választ. Az eszmetörténeti háttér kritikai elemzése nélkül is, a csatlakozási tárgyalások eddigi előkészítő szakaszából kitűnik ennek az érvelésnek, illetve a belőle levont következtetésnek jelenkori megalapozatlansága.

Másfelől megfogalmazódik az a nézet, miszerint nagyon is távol vagyunk Európától – legalábbis legfejlettebb, mintaadó országaitól –, ezért a csatlakozás politikai aktusa előre nem látható katasztrofális következményeket von majd maga után az élet számtalan területén, amelyeknek az ismeretében nem igyekeznénk oly gyorsan eredményre jutni a csatlakozási tárgyalásokon.

Nem mondhatjuk, hogy ezeknek az érveléseknek nincs jogos hivatkozási alapjuk. És jogosulatlan lenne e nézeteket valamiféle középút által hiteltelenné tehető szélsőséges álláspontok kifejezésének tekinteni. Arról van inkább szó, hogy a történelmi tradíció és a jelen társadalomszerkezet különböző tendenciáira, elemeire támaszkodó, bizonyos szempontból tekintve egyaránt jogos megfontolásokat fedezhetünk fel e nézetekben. Egyúttal persze éppen az európai integrációs esélyeink szempontjából egy nem kellően tagolt, elmosódott vagy egytényező társadalomkép körvonalait fedezhetjük fel mindkét álláspontban. Ugyanis történetileg és aktuálisan sem csupán azt – a rendszerváltozás nyomán érthetően szembeötlő – folyamatot követhetjük nyomon, amely sematikusan három szakaszra tagolható. Nevezetesen elsőként az Európához tartozás – a közeledés és leszakadás időszakait magában foglaló – korszakát 1948-ig, majd az ezt követő második korszakban e kapcsolódás felszámolására törekvés és Keletre orientálódás, a Szovjetunióhoz kapcsolódás időszakát nagyjából 1948 és 1990 között, végül az Európához kapcsolódásnak a rendszerváltozással ismét megnyíló és elérhető közelségbe került korszakát. Ha viszont nem az iménti történeti szakaszolást követjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a magyar társadalom Európa nyugati felének országaihoz képest, az európai okcidenz berendezkedéséhez viszonyítva – több-kevesebb állandósággal – élesen tagolt szerkezetet mutat. E szerkezetben – legdurvább leírásban – legalább három, viszonylag állandó és egymáshoz ellentmondásosan kapcsolódó réteget különböztethetünk meg:

a) Azokat a szférákat, amelyek teljességgel európai jellegűeknek tekinthetők, mégpedig nem csupán abban a értelemben, hogy szervesen kapcsolódnak nyugati megfelelőikhez, hanem abban a tekintetben is, hogy maguk is hozzájárulnak az európai okcidenz teljesítményeihez. Itt nem csak – és talán nem is elsősorban önmagában – a magyar tudósok, alkotók egyes kiemelkedő teljesítményére kell utalnunk, hanem a ma-

gyar tudomány és kultúra, a közgondolkodás európai orientációjára és szerves európai beágyazottságára, továbbá az intézményes, személyes és szellemi kapcsolatok hálózatára és együttműködésére. Ha tehát az európai ekvivalenciáról van szó, rendszerint és nagyjából a kultúra területeire történik – mind napjainkban, mind pedig az eszmetörténeti tradícióban – hivatkozás.

b) Ettől – az európai okcidentsben szervesülő – szférától élesen eltérő jellegűek a modern társadalmak által kialakított mennyiségi mutatókkal mérhető teljesítmények közötti különbségek. Ez az a szféra, amelynek alapján Magyarországot – és térségünk más országait – elmaradottnak szokás tekinteni és amely teljesítményének növelésére, „felzárkóztatására” szolgálnak rendszerint a szokásos kelet-, és kelet-közép-európai iparosítási, valamint modernizációs programok is¹. Kézenfekvő, hogy térségünknek az európai okcidenstől való távolságát ezeken a területeken a legkönyebb felmérni és illusztrálni.

c) Mindezeket kívül igen jelentős azoknak a szféráknak a köre, amelyekben az európai okcidentshez hasonló vagy látszatra akár azonos folyamatok, formák, intézmények alakultak ki, azonban nálunk egészen más tartalmat hordoznak, mint Európa nyugati felén. Másképpen kifejezve: az Európa mindkét felén hasonló intézmények eltérő funkciókhoz kapcsolásáról és az azonos funkciók eltérő intézmények általi teljesítéséről van szó, mely az intézmények működésével szembeni általános elégedetlenségben fejeződik ki a legközvetlenebb tapasztalat szintjén (vö. Balogh 1991).

Ez a tagolás persze nem csupán igen durva és elnagyolt, hanem elfedi a politikai változások hatására bekövetkezett arányeltolódásokat és a dinamika irányának váltakozásait is. Mégis, már ebben a formában is fontos következtetések vonhatók le belőle az Európai Unióhoz csatlakozásunk esélyeire és feladataira nézve. Így a kultúra szerepére, az intézményi struktúra átalakításának (viszonylagos) jelentőségére e folyamatban, a gazdasági teljesítmény növelésének fontosságára. Ha kiragadott példaként az oktatási rendszert vesszük szemügyre, a következő kérdés fogalmazható meg: amennyiben a magyar oktatási rendszer sajátossága az Európához kapcsolódást tekintve abban áll, hogy az egyébkénti (pl. gazdasági) teljesítmények alacsony szintje ellenére a nyugat-európai színvonalhoz közel álló vagy azzal egyenértékű ismeretszintet képes folyamatosan adni, akkor vajon növeli vagy éppenséggel csökkenti az iskolarendszer teljesítményét, ha külső – akár nyugat-európai, akár észak-amerikai – minta szerint és elvek alapján alakítjuk át? Vagy általánosabban: nem lenne-e célszerű és érdekünkben álló, ha világosabban körülhatárolnánk az intézményeknek azt a körét, ahol az átalakítás, az „európai méretre szabás” elkerülhetetlen, mert valóban az Európához közeledést jelenti és szolgálja. És ettől megkülönböztetnénk az intézményeknek azt a körét, ahol ugyanez a művelet szükségtelen vagy éppenséggel nem kívánatos, mert az Európai Unióhoz képest már eddig elért teljesítmény lényeges csökkenésével jár.

Ha az iménti, csupán a főbb elemeket kiemelő struktúravázlat alapján is fontos kérdések merülnek fel már, akkor érdemes egy további lépést

megtennünk. Ugyanis az iméntinél részletesebb struktúráképet kaphatunk az eredeti tagolásnak az *a, b, c*-vel jelölt szférákon belüli újraalkalmazásával. Az ennek eredményeként felrajzolható tagoltabb képből kitűnik például, hogy a korábban nagyjából európai jellegűnek tekinthető első szférában (*a*) jelentős eltérések állnak fenn – többek között – az intézményes oktatás-képzés, a közgondolkodás és a mentalitás, a csoportok és az egyének értékrendszerei, a normákhoz igazodás „európaisága” tekintetében². Az Európához kapcsolódás másodiknak említett sávjában (*b*) hasonlóképpen nem csupán az elmaradottság mérőszámait találhatjuk, különösen ha tendenciákat követünk és a változások dinamikájára figyelünk. E részletesebb tagolás kimunkálásának értelme és haszna mindenekelőtt abban állhatna, hogy pontosabb képet alkothoznánk magunknak Európába integráltságunk mikéntjéről és változásáról, továbbá, hogy átláthatóvá válna: az integráció előrehaladása az egyik területen, sávbán vagy formában igen gyakran – és nem is elkerülhetetlenül – egy másik területen, sávbán vagy tartalmát tekintve éppenséggel a távolodással halad együtt.

Az iméntiek szerint (természetesen további elemzésekre építve) összeállítható táblázat gyakorlati haszna – akár rövidebb távon, akár hosszabb időszakot tekintve – persze akkor lenne kiaknázható, ha ezzel egyidejűleg elkészülhetne Magyarország kapcsolatai szempontjából néhány más ország hasonló elemzése is. Egy ilyen vizsgálat eredményeire támaszkodva meglehetősen biztonsággal mérhetnénk fel országunk *mai* lehetőségeit és *jelenlegi* komparatív előnyeit (valamint az akadályozó tényezőket) az európai csatlakozás és integráció folyamatában. E táblázat összeállítása – az országjelentések és az Európai Bizottság értékelő jelentése alapján – immár korántsem tűnik oly mértékben megvalósíthatatlan vállalkozásnak, mint korábban.

Az igazi nehézség azonban abból a körülményből fakad, hogy már a csatlakozási tárgyalások lezárulásáig is jelentős változások várhatók az Európai Unió országaiban – különösen a velünk legszorosabb kapcsolatban álló régióban – s így az állapotainkat összegező táblázatunkat egy változó struktúrájú térség országainak jövőbeli modelljével kell(ene) összevetni. E változó modell dinamikájáról a modernséggel összefüggően folyó, a modernség válságáról és kiútkereséséről szóló újabban felerősödő társadalomelméleti diskussziók – és eredményeik – adnak felvilágosítást. Az Európa legmodernebb régiójának hosszú távú változásairól szóló viták és elméletkísérletek egyre világosabban jelzik: az európai okcidenz sok tekintetben alapvetőnek tekinthető strukturális átrendeződése, fordulatszerű átalakulása éppen egyidőben zajlik le, illetve gyorsul fel a kelet-közép-európai térség (így Magyarország) csatlakozási folyamatával. S ez az átalakulás minden bizonnyal végig kíséri majd a csatlakozó országok európai integrációjának egész időszakát. Számunkra ezért korántsem valamiféle felesleges időtöltés, hanem éppenséggel elemi feltétel az említett elméleti vizsgálódásoknak a figyelemmel kísérése, további elemzése és a megfelelő következtetések levonása. A következőkben tehát ezekről kell, ha röviden is, szólnunk³.

2.

Ha csupán felületes áttekintés alapján tallózunk a modernség ellentmondásairól, feszültségeiről és következményeiről szóló újabb társadalomelméleti munkák között, és – mint a következő évezred Európájába integrálódni szándékozók – praktikus következtetésekre akarunk ennek alapján jutni, akkor az első pillanatban zavarba ejtő sokaságát találjuk az egymáshoz alig kapcsolódó, egymástól gyökeresen eltérő álláspontoknak. Egyrészt az az általános benyomásunk támadhat, hogy a kezdeti vitákat követően mindinkább elfogadottá vált, s mára evidensnek számít az a kiindulópont, miszerint az európai okcidenz századunk végére történetének fordulópontjához érkezett⁴. Eszerint a 21. századi Európában az egyes országok kapcsolatai, az egyes országok társadalmi szerkezete, a változások dinamikáját meghatározó tényezők alapvetően mások lesznek, mint korábban. Továbbá: az átalakulás előrejelzése nem a távoli jövőképe része, nem valamiféle eszme, hanem a jelenlegi folyamatokból kiolvasható *erősödő tendenciák együttese*. Másrészt viszont azt látjuk, hogy eme erősödő tendenciák egybefonódását illetően számos olvasat és alternatíva lehetséges, és ennek megfelelően a 21. század társadalmi állapotának zavarbaejtően sokféle, egymással csak igen laza kapcsolatban álló definíciójára bukkanhatunk – a „posztmodern társadalom” meghatározásának kísérleteitől a „szolgáltató társadalom” koncepcióján át a „kommunikációs társadalom” és az „élménytársadalom” megjelölésig⁵. E koncepciók többségét az kapcsolja az „új fejlődési szakasz” szokásos és divatos „felfedezéseivel”, hogy a gazdasági és a társadalmi reprodukció eddig domináns, húzó ágazatként működő szektorának egy másik, dinamikus teret nyitó szektorral való felcserélődését prognosztizálják hosszabb időtávra. Az igényesebb elemzések azonban emellett kísérletet tesznek annak a kérdésnek a megválaszolására is, hogy milyen dinamizáló mechanizmusok állnak a szektorok váltakozásának hátterében. Fontos körülmény, hogy e mélyebbre hatoló vizsgálódások úgyszintén – egyúttal alapvetőbb – változást jeleznek a századforduló modern európai régiójában. Leegyszerűsítő összefoglalásban az utóbb említett elemzésekből kirajzolódó változások legfontosabb jellegzetességét a következőképpen sematizálhatjuk: a modernség korábbi (klasszikusnak nevezhető) időszakaiban – a modern ipari kapitalizmus kialakulásától egészen a nyolcvanas évek közepéig – a növekedés és a fejlődés dinamikáját a különböző tevékenységi területek, szférák intézményes differenciálódása határozta meg – Niklas Luhmann (1980; 1992) pontosabb kategóriáiban fogalmazva: a stratifikációs differenciálódást a funkcionális differenciálódás váltotta fel. Ehhez kapcsolódott a funkcionálisan elkülönülő tevékenységek és szférák újrakombinációjaként felfogott innováció. Ezekkel szemben azonban újabban a korábbiakkal ellentétes dinamizáló tényezők (is) kialakulnak és szerephez jutnak. Ezeknek az új és más jellegű dinamizáló tényezőknek az egyik csoportját összefoglalóan reflexiós mechanizmusoknak nevezhetjük. E reflexiós mechanizmusok kialakulását részben az emberi tevékenység – főként a termelés és a természettudományos kutatások – hosszabb távon érvényesülő kö-

vetkezményeinek, „rizikó-faktorainak” egyre behatóbb ismerete, részben pedig az ilyen ismeretek alkalmazásának intézményesítése teremti meg. Ennek eredménye talán leginkább a kutatási tevékenység, a gazdasági és társadalmi folyamatok fokozatos kontroll alá helyezésében, helyezhetőségében nyilvánul meg, habár korántsem csupán erre korlátozódik. Végül harmadik dinamizáló tényezőt alkotnak a társadalom elkülönült alrendszereit egymásba visszaintegráló mechanizmusok, amelyek nem függesztik fel sem a differenciálódási folyamatot, sem az alrendszerek közötti közvetítéseket, hanem újbóli egybekapcsolásuk révén strukturáló mechanizmusokként működnek (vö. Münch 1995). Ennek leglátványosabb eleme a civil szféra erősödő politizálódása, és ezzel együtt a professzionális politikai szereplők és intézmények, valamint az állampolgárok aktív politizálása közötti határvonalak „átjárhatósága”, elmosódása. Következésképpen a modern okcicens történetének új korszakáról itt nem valamely új szféra domináns szerepének kialakulása értelmében, és nem is a differenciáló mechanizmusok működésének a felfüggesztése, egyéb más mechanizmusok általi helyettesítése, fékezése vagy meggyorsítása értelmében beszélhetünk, hanem új típusú dinamizmus kialakulása alapján. Ezt az új típusú dinamizmust három dinamizáló mechanizmus együttes működése és kapcsolatai jellemzik. Egyre többen gondolják úgy, hogy a korábbi „klasszikus” modernség „egydimenziós” jellegű szerveződésével és működésével szemben megalapozottnak tűnik az Európai Unióba tartozó országokat – legalábbis a legfejlettebb csoportjukat – a „posztklasszikus modernség” modelljével jellemezni.

Az Európai Unióhoz csatlakozni, majd az európai integráció részévé válni szándékozó országok – így Magyarország – számára nem csupán absztrakt és elméleti kérdésfeltevésnek tekinthető, hanem mindinkább gyakorlati problémává válik, hogy, jóllehet a megelőző történelmi tapasztalataikból meríthető modernizációs modell és az eszmétörténeti tradícióikból kibontható elméleti háttér a „klasszikus” modernizáció szerint épül fel, európai integrációjuk csak akkor lehet sikeres, ha az említett posztklasszikus modernség modelljét veszik alapul – vagy legalábbis ezt is figyelembe veszik – az integrációs stratégiájuk kialakítása során. E dilemma látszólag – és a közvetlen feladatok megfogalmazásakor – feloldottnak tűnik azáltal, hogy az Európai Unió megfogalmazza a csatlakozás feltételeit. Az imént vázoltak azonban arra intenek, hogy hosszabb távon mégsem célszerű berendezkedni a kapott feladatokat jól – vagy kevésbé jól – teljesítő tanuló szerepébe. Gyakorlatiasabb és hosszabb távon szinte elkerülhetetlen a térség „posztklasszikus modernizációs” stratégiájának kialakítása. A kelet-közép-európai térség „posztklasszikus modernizációját” úgy foghatjuk fel, mint az elmaradt modernizáció késleltetett kibontakozásának az összekapcsolását az Európai Unió országaiiban jelenleg formálódó – és majd csak a 21. században kristályosodó – tendenciákkal és az ennek megfelelő intézményes változásokkal.

Úgy tűnik, hogy a rendszerváltást követően az átalakulás eddigi menetében a térség országai előtt az iménti – még távolinak tűnő – dilemma helyett inkább egy közelebbi probléma mutatkozik fontosnak és aktuális-

nak. Nevezetesen a korábbi szocialista örökség lebontása és a „klasszikus” modernizáció elindítása, illetve az ebből eredő feszültségek politikai-intézményes keretek közé szorítása. Valójában erről szól a gyakorlati politika éppen úgy, mint a „tranzitológiai irodalom”, hasonlóan az újabb keletű, immár közvetlenül a modernizáció lehetőségeit, alternatíváit kutató elemzések csaknem mindegyikéhez. Az első áttekintő jellegű mérlegképzítés – az Európai Unió számára összeállított országjelentések – is megerősítik, hogy ezek nélkül az előkészítőnek tekinthető munkák nélkül esély sincs távolabbi perspektívák felvázolására és lehetőségek feltáráására. Ennek alapján is elmondhatjuk, hogy megelégedéssel tölthet el bennünket: a csatlakozási tárgyalások megkezdésére Magyarország jól felkészült a rendszerváltozás eddigi szakaszában. Kevésbé megnyugtató viszont, hogy még körvonalazódni sem látszanak azoknak a kérdéseknek a megfogalmazásához és megválaszolásához szükséges elméleti-tudományos, politikai-stratégiai és intézményi keretek és munkálatok, amelyek a csatlakozást követően immár gyakorlati jelentőségre tesznek szert, és annak tisztázására kellene irányulniuk, hogy mi is lesz Magyarország helye az új Európában. Úgy tűnik, mintha egyrészt a csatlakozás aktuális eredményei inkább leszerelő hatást váltanának ki a távolabbi teendőket érintő területeken, másrészt a tudományos vizsgálódások sem léptek még túl – egyéb intézményi, finanszírozási akadályokról most nem beszélve – a klasszikus modernizáció elméleti keretein. Azt kell mondanunk tehát, hogy a jelenlegi teendők és eddigi sikeres megvalósításuk közepette egyáltalán nem vagyunk felkészülve a távolabbi horizontú kérdések megfogalmazására. Hogy a saját házunk előtt söpörjünk: a politikatudomány például a társadalmi változásokat az 1968-as reform óta alapvetően az egyes alrendszerek és funkciók differenciálódásának, elkülönülésének paradigmája alapján (gyakorta nem is világosan megfogalmazott és reflektált normatív szemlélettel) vizsgálta és vizsgálja, beleértve a rendszerváltozás folyamatát is. Ezen a szemléleti-normatív alapon a kilencvenes években mindössze annyi módosítás történt, hogy egyrészt a normatív szempont a modernizáció kritériumaként még erőteljesebbé vált, másrészt a differenciálódás elvének két csoportját különítjük el: a jó és a rossz, a helyeselt és a kárhóztatott differenciálódást. Így képezi azután a tudományos elemzés alapját az a felfogás, miszerint például örvendeznünk kell ugyan a tőketulajdonosok osztálya kialakulása láttán, ugyanakkor pedig lehetséges – sőt illő – „haragudnunk” a „nagyon” gazdagokra; továbbá, hogy egyrészt a pártok, a politikai intézmények kialakulását, a szakapparátusok függetlenségét a demokratikus politikai berendezkedés feltételének tekintjük, másrészt rosszallóan konstatáljuk a „társadalomtól” elkülönülő elit kialakulására utaló tendenciákat. Ha tehát hiányolhatjuk egyrészt a társadalomelméleti munkáldokból – és általában a tudományos elemzések elméleti-módszertani megalapozásából – a klasszikus modernizáció paradigmájának kritikai újvizsgálatát és a „posztklasszikus modernizáció” elméleti tisztázását célzó elemzéseket és programokat, akkor másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a „kihívás-megfelelés” politikai koncepciója még politikai értelemben véve is túlzottan korlátozott keretek között mo-

zog, és hogy végül e kétfajta (ön)korlátozottság számos ponton (pl. pályázatok, finanszírozás, tudománypolitikai koncepciók közvetítésével) összekapcsolódik és kölcsönösen erősíti egymást.

Úgy tűnhet, olyan túlzott igények megfogalmazásáról van ezúttal szó, amelyek még az Európai Unió által megfogalmazott csatlakozási követelményeket is meghaladják. Meg kell azonban gondolnunk, hogy a csatlakozást követően új körülmények és érdekviszonyok közé kerülünk. Mert, ha alapos indokkal érvelhetünk is amellett, hogy európai csatlakozásunk nem csupán országunknak és térségünknek a javát szolgálja, hanem közös, összeurópai érdek és kölcsönös előnyökkel jár a csatlakozók és a befogadók számára egyaránt, tudnunk kell: a csatlakozást követően egyedül rajtunk áll, hogy milyen mértékben és hogyan tudjuk javunkra fordítani a valamennyi tag számára egyenlő feltételek és esélyek európai rendszerét.

Ezt megelőzően azonban célszerűnek tűnik megvizsgálni: a hiányolt hosszú távú, immár az Európai Unión belüli helyzetünkre és esélyeinkre kiterjedő koncepció igénye nem indokolatlan-e, s mennyiben jelenti az Európai Unió által támasztott követelmények „túllicitálását”. Ennek megválaszolásához kissé közelebből kell szemügyre venni az Európai Bizottságnak az országjelentés alapján készített összefoglaló értékelését.

3.

Úgy vélem, az Európai Bizottságnak az *Agenda 2000* cím alatt közzétett összesítő véleménye a Magyarország csatlakozási kérelmét tartalmazó és megalapozni hivatott országjelentésről több oknál fogva is alkalmas az eddig megfogalmazottak kontrolljára. Csupán két okot említve: egyrészt az *Agenda 2000* mint a csatlakozási tárgyalásokat előkészítő – és ennyiben pontosan definiált gyakorlati célok elérésének lehetőségét taglalo – dokumentum nem jövőbeli elméleti-koncepcionális kérdéseket feszeget. Ennélfogva különös figyelmet érdemel minden olyan kitétel, igény, követelmény, amely e közvetlen gyakorlati célon túlra tekintő megfontolásokat – nyilvánvalóan mai aktualitási igénnyel – tartalmaz. Másrészt a dokumentum szerkezete, az adatok és témák csoportosítása eléggé pontosan rekonstruálható módon vall a kérdezők és az értékelők értékrendjéről, felfogásáról. Lássuk tehát most röviden ez utóbbiakat.

Az *Agenda 2000* tagolásában három fő fejezet szerepel, mégpedig: *A* Bevezetés (a kérelemről, a követelmények legáltalánosabb ismertetéséről, Magyarország és az EU jelenlegi kapcsolatairól); *B* A taggá válás feltételei, ezen belül a politikai, gazdasági, közigazgatási feltételekről és a tagsággal járó követelmények vállalásáról; *C* Összegezés és következtetések. A tárgyalat témakörök közül legcélszerűbb ezúttal az elsőt és a második kérdéskört, a taggá válás feltételeit tárgyaló fejezetet közelebből szemügyre venni.

Figyelemre méltó, hogy a tagság követelményeinek rövid és összefoglaló felsorolása a Bevezetőben nem tartalmaz közvetlen utalást a gazdasági teljesítmény valamely előírt szintjére, hanem politikai és intéz-

ményi feltételeket és „kéességeket” említ. Eszerint a tagság követelményei sorrendben:

„– a tagjelölt ország stabilan működteti a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségek védelmét biztosító intézményrendszert,

– működőképes piacgazdaság megléte és képesség az Unión belüli versenykihívásoknak való megfelelésre,

– a tagsággal járó kötelezettségek vállalásának képessége, így a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseivel való azonosulás” (*Agenda 2000*, 1997:1)

Már önmagában az a körülmény is figyelemre méltó, hogy a taggá válás feltételeiről szólva első helyen áll a politikai berendezkedés és intézményi rendszer, ezen belül is kiemelten szerepel a demokrácia és a jogállamiság, valamint az emberi jogok és a kisebbségek védelme. A Szlovákia felvételi kérelmével kapcsolatos döntés megerősíteni látszik azt, hogy a sorrend – és azon belül a fejezetek sorrendje – tartalmi szempontokat jelöl. E szempontok közül – magától értetődően – nem maradhat ki a gazdaság értékelése (a gazdaság szerkezetét és a gazdasági tendenciákat jellemző főbb statisztikai adatok ismertetése). „A gazdaság a tagság fényében” című fejezet viszont főképpen a működő piacgazdaság helyzetére, a versenyhelyzetre való felkészülés mikéntjére, a fejlődés perspektíváira és prioritásaira koncentrál, összegezően azt állapítva meg, hogy „Magyarország működő piacgazdaságnak tekinthető, ...középtávon képes lehet az Unión belüli versenyhelyzettel és a piaci hatásokkal való megbirkózásra, feltéve, hogy a gyors gazdasági növekedés makrofeltételei megmaradnak” (*Agenda 2000* 1997: 19–24).

Utalnunk kell továbbá a közigazgatási intézményrendszert érintő fejezetre, a B fejezet 4. pontjára (Az *acquis* alkalmazásának közigazgatási feltételei), amely az EK-jog egységes alkalmazását, illetve az alkalmazás lehetőségét vizsgálja. Ezen a ponton belül, vagyis a jogrendszer és a közigazgatás intézményi működését illetően – szemben a gazdasági teljesítmények és a demokratikus alapelvek érvényesülésének normatív és tendenciákat jelző megközelítésével –, a jelentés az EU intézményeivel való *ekvivalencia* követelményét fogalmazza meg a csatlakozás feltételeként.

Már ebből a körülményből is következtetések vonhatók le a kelet-közép-európai térség korábbi (klasszikus) és jelenlegi – az Európai Unióhoz csatlakozás és integráció keretében lezajló – (posztklasszikus) modernizációja közötti különbségekre. Amíg ugyanis a modernizáció korábbi korszakaiban a gazdasági, politikai és közigazgatási intézményrendszert tekintve igen tág határok közötti változatosságot tapasztalhatunk, és a hangsúly cróteljesen a gazdaság számszerűsíthető teljesítményére esett, addig most éppen ellentétes tendencia érvényesülését figyelhetjük meg.⁷ Azt mondhatjuk, hogy a posztklasszikus modernizáció esélye főként azoktól a nemzetközi – regionális vagy globális – intézményekhez kapcsolódás lehetőségétől és képességétől függ, amelyek a gazdaság dinamikájának irányát, a piaci feltételek alakulását szabályozzák. A továbbiakban ezért a „Képesség a tagsággal járó követelmények vállalására” címet viselő, valamennyi között a legterjedelmesebb 3. pontot ér-

demes ebből a szempontból tanulmányozni. A dokumentum – összehasonlítva az Európai Unióhoz kapcsolódás eddigi eseményeit, eredményeit, majd felsorolva a legközelebbi és legsürgetőbb tennivalókat a további közeledés érdekében – részletesen kitér az áruk szabad mozgásának (27–29. oldal), a tőke szabad mozgásának (29–30. oldal), a szolgáltatások szabad áramlásának (30–32. oldal), a személyek szabad mozgásának (33. oldal), majd a verseny (34–36. oldal) feltételcinek a kérdéscíre, s ezt követően nyolc további alfejezetben kerül sor az egyes nagyobb területek áttekintésére, az innovációtól a gazdasági és szociális kohézió, valamint az ágazati politikák elemzésén át egészen a pénzügyi rendszer vizsgálatáig. Az egyes fejezeteket és alfejezeteket követő összefoglalók egyrészt „a jelen és a jövő értékelése”, másrészt a „következtetés” címszavak alatt igen elismerően szólnak az eddigi és a tervezett változásokról, és jellemző példaként említhető az (egyébként a pénzügyekről szóló fejezetet záró) alábbi konklúzió: „Középtávon Magyarország képes lehet arra, hogy megfeleljen a (...) kritériumoknak minden különösebb probléma nélkül, feltéve, ha a nemrégiben tervezett rendelkezések bevezetésre kerülnek” (72. oldal). A továbbiak érdekében érdemes egy pillanatra megállnunk a legkritikusabbnak tűnő – és főként politikai vitákban az utóbbi hónapokban általánosságban többször is hivatkozott – életminőség és környezetvédelem kérdéseit taglaló fejezet záró összegezésére. Eszerint: „Magyarországon a jelenlegi trendek és tervek alapján a környezetvédelmi (...) előírások teljes átvétele középtávon megtörténhet. Számos jogszabály esetén azonban a lényegi megfelelés – amihez tartósan nagy beruházásokra és jelentős adminisztratív erőfeszítésre van szükség ... – csak hosszú távon vagy nagyon hosszú távon érhető el.”

Ha röviden summázni akarnánk az Európai Bizottságnak az országelemzéssel kapcsolatos összefoglaló értékelését, azt mondhatnánk, hogy a dokumentum a „csak így tovább, az eddigi irányban, az eddigi (vagy gyorsabb) ütemben” jegyében fogalmaz. A magyarországi átalakulási folyamatok és az európai csatlakozás jövőjét igen bizakodóan ecsetelő iménti összképben egyetlen figyelmeztető és aggódó megjegyzés található, amely mindeddig jórészt elsikkadt mind a politikai megnyilatkozásokból, mind pedig általában az integráció hazai irodalmából, pedig éppen egyediségénél fogva különös figyelmet érdemel. E figyelmeztető megjegyzés az innovációt taglaló fejezetben olvasható azon az összképen belül, miszerint „a csatlakozás fényében ezen a területen jelentősebb probléma nem várható”, s az oktatási rendszer egésze „magas színvonalon áll”, és itt történik utalás a minőség elvének fontosságára (hivatkozva – egyebek között a Római Szerződés 126. és 127. cikkelyére). Egyedül ennek a fejezethez a végén figyelmeztet a dokumentum arra, hogy az eddig már elért vívmányokat veszély fenyegeti. A jóindulatú megközelítés persze itt is kidomborodik: „Az 1990 óta bekövetkezett gazdasági visszaesés és az ebből következő kormányzati befektetés-csökkenés ... ezeknek a vívmányoknak a fenntartását veszélyezteti” – állapítja meg a dokumentum (36–37. oldal)⁸.

Látszólag nincs komoly ok az aggodalomra, hiszen csaknem 50 témakörben megfogalmazott elismerő és pozitív következtetés áll ezzel az

egyetlen komolyabb figyelmeztető megjegyzéssel szemben. Mégsem viaszthatjuk magunkat ilyesfajta statisztikával. Mert ha helytálló az a megállapítás, hogy a csatlakozást követően az Unió kereteiben megvalósuló integráció esélyeket nyit, nem pedig garanciákat ad a felzárkózásra Európa élenjáró országaihoz, akkor a mi számunkra mint a modernizáció útján későbbben érkezők számára a garanciát mindenekelőtt az oktatás, a természet- és társadalomtudományi, valamint a műszaki innovációs kapacitás kifejlesztése, a kreativitás erősítése és az innovációk gyors alkalmazása jelentheti. Számos adat (a ráfordítások abszolút és viszonylagos csökkenésétől a találmányok számának alakulásán át a nemzetközi tudományos rangsorban elfoglalt helyünk változásáig) mutat arra, hogy az Európai Bizottság szelíd kritikáját nagyon is komolyan kell vennünk: a trendek egyértelműen a kívánatossal ellentétes irányba fordulnak és a jövőben még rohamosabb rosszabbodás képét vetítik előre.

De még ha ezt belátjuk is: legkézenfekvőbb dolognak tűnik az idézett aggodó figyelmeztetést arra a szűk körre redukálva interpretálni, ahogy azt az *Agenda 2000* készítői maguk is teszik. Vagyis látszólag nem is olyan súlyos a helyzet, ha egyedül vagy legalábbis első helyen a közép- és felsőoktatási rendszerben kialakult – kétségkívül romboló hatású – bérezés kritikáját vélelmezzük az idézett mondatban. A pedagógus és kutatói bérhelyzet fontosságát nem tagadva ki kell azonban szélesítenünk a képet: fel kell (kellene) ismerni, hogy az ország innovációs kapacitása döntő mértékben nem „a magyar nép istenadta adottsága”, amelyet némi fizetőséggel azonnal és tetszés szerint mozgásba lehetne hozni, hanem az iskolarendszer és a tudományos kutatás intézményesített tradíciója, tehát elsősorú oktatás- és tudománypolitikai kérdés. Következésképpen a különböző, nem kellő alaposággal megvalósított és az innovációs kapacitás szempontjait nem kiemelten kezelő intézményi integrációk, konszolidációk meg egyéb néven futó átalakítások sorozata (melyek egyébként az *Agenda 2000*-ben foglaltak szerint korántsem az Európai Unió feltételeinek teljesítését szolgálják), a rövid távú és formai szempontok előtérbe nyomulása, sőt kizárólagossá emelkedése miatt komoly veszélyt jelentenek az innovációs kapacitás fennmaradására és kiaknázására. Másként fogalmazva és távolabbra tekintve, a csatlakozási tárgyalások meneténél azt kell mondanunk, hogy az innováció feltételeivel kapcsolatban megfogalmazott EU-aggodalmat az eddigiéknél sokkal komolyabban kell figyelmeztetésként felfognunk. Még annál is komolyabbnak, mint amilyenek az *Agenda 2000* szerzői közvetlenül szánták.

4.

Több kelet-közép-európai országnak nagyjából egyidejű csatlakozása előreláthatóan lényeges változást idéz elő magában abban az integrációs szervezetben, az Európai Unióban is, ahol ezeknek az országoknak a modernizációs lehetőségei ettől kezdve kibontakoznak. Az induló helyzet teljes biztonsággal meghatározható: az újonnan érkezettek abba az országcsoportba fognak tartozni, amelyet a kevésbé fejlettek alkotnak.

Vagyis Portugáliával, Spanyolországgal, Görögországgal kerülünk nagyjából azonos helyzetbe. Várható, hogy már ennek az országcsoportnak a térbeli kiterjedése, számbeli arányának megnövekedése is tagolja majd az Európai Unió szerkezetét. Ez idő szerint az Európai Unión belüli nagytérségi szerveződések főként a gazdasági-kulturális kapcsolatok tradíciói mentén alakultak, és nagyjából az északi (skandináv államok), a középső (Benelux-államok, Németország, újabban Ausztria) és a déli (Franciaország, Olaszország, Görögország) térségek kialakulása felé mutattak és mutatnak (Műnch 1993; Balogh 1994). E térségi szerveződés mellett, ha nem is mellékes, de másodlagos szerepet játszott a fejlettség szerinti tagolódás (Rokkan 1980; G. Márkus 1994). Ez utóbbi, tehát a fejlettség szerinti tagoltság problémáit élesen jelezték ugyan például az egységes valuta bevezetésével kapcsolatos viták – fel is merült az Unió kétszintű tagolásának lehetősége –, azonban (csakúgy, mint pl. a támogatások rendszere kapcsán kialakult nézeteltérések) távolról sem uralták az Európai Unió intézményrendszerét, a tagállamok egymáshoz való viszonyát, illetve ezek alakulását. A három kelet-közép-európai ország csatlakozása – nem is szólva most a térség többi országáról – a fejlettség szerinti differenciákat nagyobb súllyal hozza felszínre és annak lehetőségét teremti meg, hogy két csoport jön létre az Európai Unión belül: egyrészt az integráció további elmélyítésére (pl. valuta) kész fejlettebb központ, másrészt e központot övező „periférikus gyűrű” révén. Mindazonáltal ez a centrum-periféria képlet, ha létrejön, alapvetően különbözik majd a Wallerstein nevével fémjelzett „hagyományos” centrum-periféria modelltől. Mégpedig főként annál fogva, hogy az Európai Unió egységes intézményrendszere és ennek működési elvei, a normatív feltételek azonossága nem emel átléphetetlen gátakat azoknak az országoknak a centrum felé mozgásában, amelyek nagyobb integrációs kapacitással – mindenekelőtt nagyobb innovációs potenciállal – rendelkeznek. Röviden: a csatlakozó kelet-közép-európai országok előtt egyaránt nyitva áll az az alternatíva, hogy tartósan berendezkedjenek a kiszélesedő periférikus gyűrűn, de az is, hogy elinduljanak befelé, a fejlettebb centrumhoz közeledés útján.

A választás nyilvánvalóan számos tényezőtől függ majd. Bizonyos azonban – és ez alkalommal ennek hangsúlyozása van soron –, hogy a csatlakozást követően ez a második lehetőség nem nyílik meg a kihívás-megfelelés eddig követett módszere és gyakorlata alapján. Ellenkezőleg, a centrum által a kevésbé fejlettek számára megfogalmazott követelményekre várás a legbiztosabb módja a periférián való tartós berendezkedésnek. A centrum felé haladás feltételei között – a műszaki innovációs potenciál növelése mellett – az egyik legfontosabb tényező lehet a centrum-országokban kibontakozó „posztklasszikus modernség” ismerete és folyamatos nyomon követése. Megalapozottan mondhatjuk tehát, hogy ez a tudás szerves része az *Agenda 2000*-ben is sokszor és hangsúlyval emlegetett innovációs készségnek, a kihívásokra adandó válasz képességének.

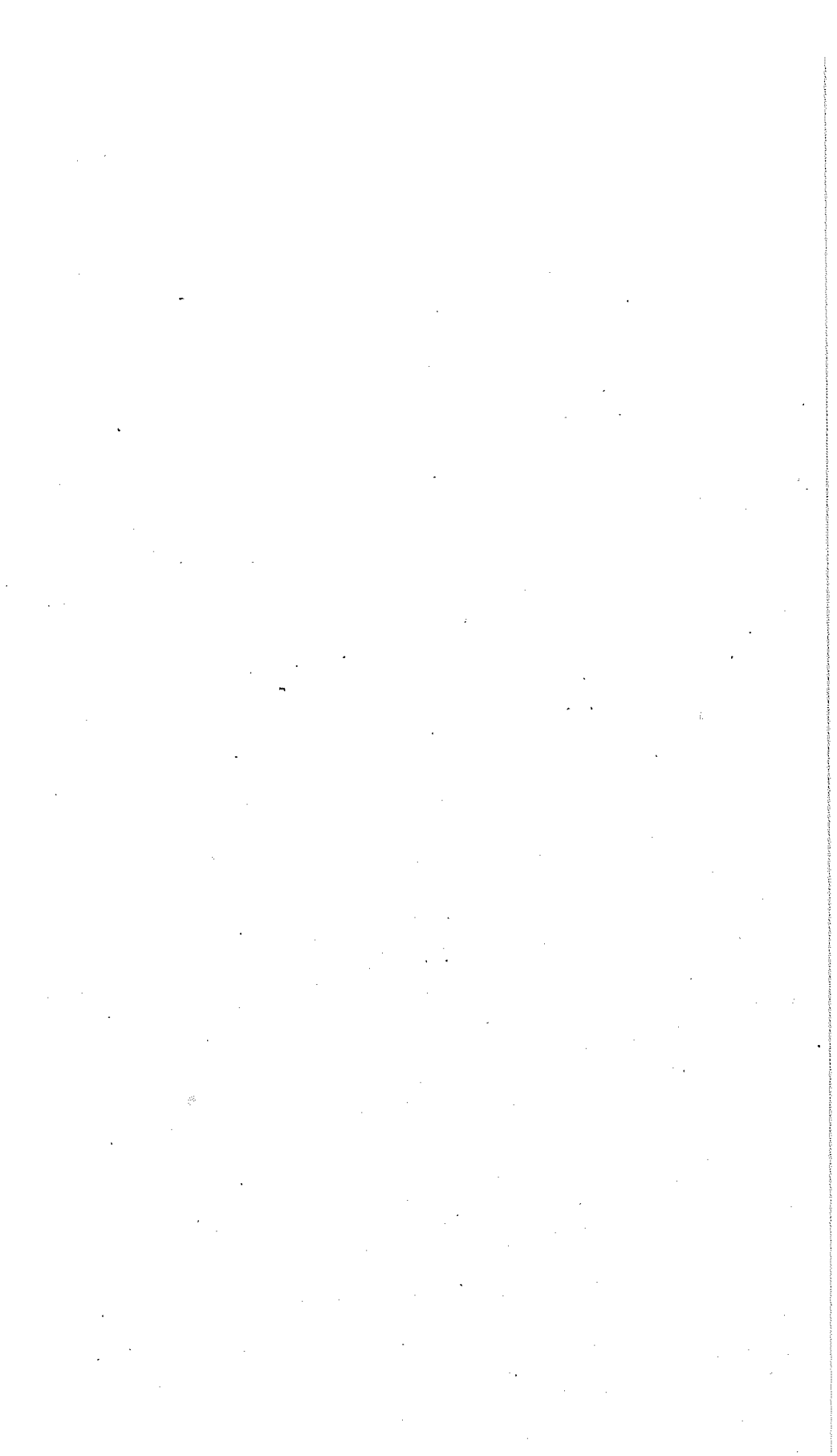
JEGYZETEK

- ¹ Természetesen ezúttal nem térhetünk ki a keleti (pl. az oroszországi), a kelet-közép-európai és más típusú modernizációs stratégiák (pl. az észak-európai vagy a balkáni) közötti különbségek és hasonlóságok vizsgálatára, sem pedig az iparosítás és a modernizáció közötti összefüggésekre (vö. Gerschenkron 1984; Berend-Ránki 1979; Kulcsár 1986). Mindazonáltal úgy véljük, hogy az új körülmények között minden bizonnyal fontos tanulságokkal szolgálhatna, ha ismételten készülné ilyen típusú összehasonlító elemzés.
- ² Kutatások felsorolhatatlan sokasága hívta – és hívja – fel a figyelmet a különböző csoportok és az egyének (családok) értékrendszereinek, életvitelének és preferenciáinak elmentmondásosságára és az ellentmondás változására. Ez alkalommal e kutatások eredményeinek az Európai Unióhoz kapcsolódás szempontjából kiemelkedő fontosságára hívjuk fel a figyelmet.
- ³ Részletesebb – habár az ittenitől eltérő szempontokat követő – elemzés található a rövidesen megjelenő összefoglaló kötetben (Balogh–Karácsony 1998).
- ⁴ Jellemző példaként: „Minden egyéb nézeteltérés és eltérő álláspont ellenére ... az egzisztenciálfilozófia, a kritikai elmélet és a strukturalizmus egyetért abban, hogy az emberről folytatott tradicionális (absztrakt, szinguláris, férfias) beszéd immár véglegesen túlhaladottá vált” (Kamper–Wulf 1994:7).
- ⁵ A definíciós kísérletek sokfélesége láttán úgy vélhetnénk, hogy legalábbis bizonyos értelemben a médiumok és a tudományos piac által kierőszakolt divatról van szó a beköszönő új korszak bejelentésének szándékában és mikéntjében. Ennek hatása persze tagadhatatlan, és az elemzés egyik fontos szerepe éppen a divat által diktált felszínes névadás és a megalapozott elemzések eredményének elválasztásában áll. Ez utóbbi koncepciók rövid áttekintésére vö. Balogh 1996.
- ⁶ A modernség reflexiók teljesítményei, illetve „reflexív modernség” kérdéséhez lásd Habermas 1984; Beck 1993.
- ⁷ Ebben meghatározó szerepet játszott az a körülmény, hogy már az Európai Gazdasági Közösség sem valamiféle „föderatív szuperállamként működött... hanem sui generis konstrukció volt, melynek nemzetközi szerződésekkal létrehozott intézményei e regulatív politika igényei szerint” alakultak ki és ennek elvei szerint működtek (v. ö. Mény et al. 1996:3–6.).
- ⁸ A továbbiakban ismét kiolvasható a kritika, miszerint az új tartalmi kihívásokkal a magyar oktatási rendszernek szembe kell néznie.

HIVATKOZÁSOK

- Agenda 2000.* 1997. Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről. Budapest
- Balogh I. 1991. Polgárosodás és modernizációs esélyek. In: Kovácsi I. (szerk.): *Rendiség és polgárosodás.* Budapest, 37–50.
- 1994. Az új Európa-modell. *Politikatudományi Szemle*, 1:
- Balogh I.–Karácsony A. 1998. *Német társadalomelméletek. Témák és trendek 1950-től napjainkig.* Megjelenés alatt.
- Beck, U. 1993. *Die Erfindung des Politischen.* Frankfurt/M.
- Berend T. I.–Ránki Gy. 1979. *Gazdasági elmaradottság. Kiutak és kudarok a XIX. századi Európában.* Budapest
- Gerschenkron, A. 1984. *A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból.* Budapest
- G. Márkus Gy. 1994. Rokkan és Lipset törésvonal-elmélete és a posztkommunista Európa kilátásai. In: *Törésvonalak és értékválasztások.* Budapest, 27–46.
- Habermas, J. 1984. *Philosophische Diskurs der Moderne.* Frankfurt/M.
- Kulcsár K. 1986. *A modernizáció és a magyar társadalom.* Budapest

- Mény, V. – D. Muller – J. L. Quermonne 1996. *Adjusting to Europe*. London: Routledge.
Münc, R. 1993. *Das Projekt Europa*. Frankfurt/M.
Rokkan, S. 1980. Eine Familie von Modellen für die vergleichende Geschichte Europas.
Zeitschrift für Soziologie, 2.



DEMOKRÁCIA-VITA

NAVRACSICS TIBOR

A demokrácia problémája az Európai Unióban

BEVEZETŐ

Evidenciának tűnhet, és éppen ezért a felületes szemlélőt könnyen megtevesztheti az az állítás, miszerint az európai integráció – megálmodói szándékával ellentétben – féloldalas, sőt csonka folyamat. A senki által meg nem kérdőjelezett gazdasági integrációs sikereket ugyanis az elmúlt negyven év minden haladása ellenére sem kísérte a már a Római Szerződésben integrációs célként megjelölt, Európa népei közötti „egyeszorosabb unió” megszületése. A Maastrichti Szerződés életbe lépésével az Európai Unió nevet felvett európai intézményrendszer pusztán nevében unió, a politikai egység híveinek nagy csalódást okozva az integráció mind ez idáig nem mutatott fel semmi olyan határozott jelet, amely egy Európai Egyesült Államok létrejöttére utalna¹.

Megtévesztő ugyanakkor ez az evidensnek tűnő megállapítás, hiszen önmagában azon következtetés levonására is csábíthat, hogy az eddigi fejlődés tanúsága szerint a gazdasági integrációnak esetleg valamilyen szükséges rossz kelléke lehet csak a politikai egységesülés, amely ráadásul az európai szintű állam megalkotásának kudarcával be is bizonyította, hogy csak gátolja a hatékony gazdasági együttműködést. Ugyanakkor elsősorban az EU első pilléreként működő Európai Közösség szakpolitikai tevékenysége, továbbá a közösségi döntéshozatalban mind nagyobb teret nyerő minőségi többségi szavazások révén legalábbis többretegű politikai térről beszélhetünk, amelyben a tagállamok – noha megőrzik a nagy horderejű döntések feletti rendelkezést és a végső szó kimondásának jogát – az úgynevezett „történelmi döntések” (Peterson 1995:71) kivételével közösítik szuverenitásukat². A különösen az Egységes Európai

Okmány életbe lépésével felgyorsult folyamat fényében a gazdasági integráció politikai következményének megjelenése egy, szinte a kezdetektől lappangó probléma középpontba kerülését eredményezte.

A hatvanas évek integrációs válságai már jelezték, hogy magát a folyamatot nem lehet pusztán az addigi leegyszerűsített neofunkcionalista vs. kormányköziség, illetve „jó európaiak” vs. „rossz nemzetállamiak” dichotómiákban értelmezni, amelyekben az ellentétpárok első tagjai képezik a szükségképpen elkövetkező jövőt, az utóbbiak pedig a meghaladandó múltat. A gazdasági téren meginduló integráció fokozatos „átpolitizálódásával” párhuzamosan élénkülő diskurzus a hatvanas évektől kezdve három fő témát ölel át: az integrációs folyamat, illetve az EK – később EU – legitimációjának kérdését, a demokratikus deficit problémáját és – legújabbán – az uniós állampolgársággal összefüggő vitákat. A felvetődő problémák és a viták intenzitása arra utal, hogy valóban megtevesztő az integrációt akár pusztán a tagállamok, akár kizárólag a közösségi intézmények vagy kettőjük párharca szempontjából megítélni.

A tanulmányban felvázolandó három problémakör valójában egymással szorosan összefüggő egységekből álló komplex egységet alkot, amelynek alapját az integrációs folyamat, illetve az EU legitimációjával kapcsolatos kérdések és az ezekre adott válaszok jelentik. Mind a demokratikus deficit, mind pedig az uniós állampolgárság problémája a legitimáció hiányának részét képezi, az állampolgárok és a közösségi szint között húzódó legitimációs szakadék más-más dimenzióját világítja meg. Mind a három kérdéskörre adott válaszok alapvető célja annak vizsgálata, hogy lehetséges-e és milyen módon lehet demokratikus berendezkedést teremteni közösségi szinten. Míg azonban a demokratikus deficit elemzése révén felvetődő kérdések az EU legitimációjának intézményi problémáira vonatkoznak, addig az uniós állampolgárság problémája arra utal, hogy az EU legitimációs alapját a közösségi szint és az állampolgár közötti közvetlen kapcsolatok kiépítése, illetve a meglévők szélesítése jelenti³.

Az alábbi tanulmányban a három egymással szorosan összefonódó, de nem azonosítható témakör problematikájának – terjedelmi korlátok miatt szükségképpen redukált – felvázolása révén próbáljuk bemutatni egyrészt azokat a speciális gondokat, amelyekkel az európai szinten demokratikus közösséget megvalósítani akaró szereplőknek szembesülniük kell, másrészt pedig felvillantani az EU jövőjével kapcsolatban formálódó véleményeket. A tanulmány utolsó részében az addig elmondottak fényében megpróbáljuk számba venni azokat a legfontosabb problémákat, amelyekkel Magyarországnak vélhetően szembesülnie kell az Unióhoz való csatlakozása során.

ELMULASZTOTT KÉRDÉSEK

Az európai integráció szereplői jó egy évtizedig – részben elméleti meggyőződésükből adódóan, részben pedig elkápráztatva a megindult folyamat kezdeti sikereitől – nem tartották figyelemre érdemesnek az egységesülési folyamatot alapvetően politikai egyesülésként felfogó és éppen

ezért rendkívül csalódott föderalisták figyelmeztetéseit a tömegtámogatottság hiányát illetően. A kezdeti optimizmus később – a hetvenes évek során – pragmatikus realizmussá érett, változott, mindez azonban nem változtatott azon a tényen, hogy a kétségtelenül sikeresen végbemenő gazdasági és szakpolitikai integráció útjának egyengetése közepette az integráció mind a mai napig elmulasztotta feltenni a saját legitimációjával kapcsolatos alapvető kérdéseket (Obradovic 1996:192), maga előtt görgetve a megoldás hiányából eredő problémákat.

Történik mindez annak ellenére, hogy az integráció legitimációjának kérdésköre immáron három évtizede általános ismertségnek és elismertségnek örvend nemcsak az integrációval foglalkozó tudományos, de politikai körökben is. A legitimáció szükségességének kérdése körül csoportosuló álláspontokat – amelyek a demokratikus deficit hetvenes évekbeli megjelenéséig monopolizálni tudták a demokrácia és az európai integráció „zaklatott” kapcsolata leírásának nyelvi eszközeit – döntően két nagy csoportra oszthatjuk, aszerint, hogy szükségesnek tartották-e a közösségi szint közvetlen legitimációját vagy sem.

A közvetlen legitimáció elméletei

A közösségi szint közvetlen legitimációja szükségességének hirdetői gyakorlatilag az integráció első időszakában meghatározó szerepet játszó neofunkcionalizmus elméleti tételezéseinek igenléséből indultak ki, majd az integrációs folyamat előrehaladtával mind sokrétűbbé váló problémahalmaz fokozatosan árnyalta nézeteiket.

A neofunkcionalizmussal⁴ közös gyökereket jelzi az a tény is, hogy maga a legitimációs problematika megfogalmazása is olyan – eredetileg neofunkcionalista – szerzők nevéhez fűződik, akik a hatvanas évek integrációs válsága kapcsán szembesültek elméletük elégtelen voltával és megpróbálták megérteni az elhibázott előrejelzések okait. A neofunkcionalizmus számára ugyanis a legitimáció kérdése nemhogy problémamentes volt, de fel sem merült. A legitimáció ugyanis politikai fogalom, a neofunkcionalisták pedig kínosan ügyeltek az általuk rendkívül veszélyesnek tartott politikai aspektusok elkerülésére. Terveikben olyan, gazdaságiként induló együttműködési folyamat szerepelt, amelynek azonban a végcélja nagyon is politikai: a második világháborút okozó nemzetállami rendszer és az ennek alapjául szolgáló nacionalizmusok bázisának megsemmisítése a folyamatosan emelkedő jólét révén (Haas 1964:11). Ennek jegyében a neofunkcionalisták számára az európai integráció a tömegfogyasztás révén megvalósuló, európai szintű „középosztályosítási” program eszköze volt (Lindberg–Scheingold 1970:263–264). A politikai legitimáció mint probléma egyáltalán nem szerepel ebben a vízióban, minthogy maga a politikai megoldás – azaz a nemzetállamok megszűnte és a föderális Európa létrejötte (Haas 1968:34) – nem aktívan elérendő célként, hanem a gazdaság területéről induló *spill-over* folyamat automatikusan a politika területére áttérjedő természetes következményeként jelenik meg.

A fenti megfontolásokhoz köthető a *szakpolitikai hatékonyság* mint legitimációt teremtő tényező elmélete. Eszerint tehát az európai integráció legitimációval rendelkező folyamat, mert az európai polgároknak – annak révén, hogy a szakpolitikák közösségi szinten hatékonyabban működnek, mint nemzeti szinten – egyre emelkedő jólétet tud biztosítani és ezzel párhuzamosan egyre szélesebb legitimációs bázist termel ki magának. Mindez – akárcsak maga az integráció – gyakorlatilag automatikus folyamat: mind a polgárok, mind pedig a nemzetállami politikai elitek, amint felismerik és megtapasztalják az integráció jóléletteremtő vonását, habozás nélkül reorientálják lojalitásukat, és a nemzetállami szinttel szemben a közösségi intézmények felé fordulnak (Haas 1968:158–159).

Ezen optimista elvárásokra azonban komoly csapást mért a hatvanas évek közepén kibontakozó integrációs válság, amely nyilvánvalóvá tette, hogy önmagában a szakpolitikai hatékonyság és a növekvő jólét legjobb esetben is csak olyan „megengedő konszenzus” (*permissive consensus*) kialakulását tette lehetővé, amelynek eredményeként a polgárok ugyan „eltűrik” a közösségi intézmények ténykedését saját jólétük érdekében, azonban ez a passzív jóindulat nem konvertálható az integráció további elmélyítését támogató aktív magatartássá válság idején (Lindberg–Scheingold 1970:41). Az integráció hívei az elméleti dilemmából a kiutat a legitimáció priméren politikai aspektusának erősítésében látták. Erre, az EK intézményi szerkezetét figyelembe véve, két lehetőség kínálkozott: a Gazdasági és Szociális Bizottsága (ECOSOC) szerepének növelésével egyfajta európai szintű *korporatizmus* létrehozása révén a munkavállalók és munkáltatók intézményes érdekegyeztetésén alapuló legitimáció, vagy pedig egy másik közösségi intézmény, az Európai Parlament (EP) valódi képviseleti szervvé tétele révén kialakítandó európai *képviseleti demokrácia*.

A *korporatista legitimáció* hívei számára a jövő igazi nagy kérdése nem a demokratikus politikai részvétel lehetőségének bővítése, hanem az, hogy az integráció „áldásaiból” és növekvő jólétéből ne csak az integrációs elit, hanem a polgárok minél szélesebb rétegei részesüljenek. Az állampolgár–Közösség kapcsolatrendszerben számukra a legfontosabb közvetítők az európai szinten megszerveződött érdekcsoportok, ezeken belül is elsősorban a szakszervezetek, amelyek a munkásság – mint a politikai folyamatok szempontjából már csak létszámánál és szervezettségénél fogva is jelentős csoport – érdekeinek a döntéshozatalban való intézményesített figyelembevételét teszik lehetővé (Lindberg–Scheingold 1970:272).

Míg az európai korporatizmus hívei részben az európai érdekcsoportok gyengesége miatt, részben pedig a „klasszikus” európai jóléti állam hetvenes évekbeli kimúlása következtében viszonylag hamar háttérbe szorultak a közösségi politika színterén, addig az EP-t a közösségi demokrácia bástyájának tartó *európai parlamentarizmus* hívei mind a mai napig jelentős pozíciót foglalnak el az EU-ról szóló elméleti vitákban, sőt a legitimációs elméletükből a hetvenes években kinövő demokratikus deficit problémája az egész integráció jövőjét is meghatározó elméleti sarokpontok egyikévé vált. A szintén a hatvanas években kialakuló

irányzat megítélése szerint éppen az vált az integrációs folyamat legsúlyosabb problémájává, amit a neofunkcionalisták a legnagyobb erőnyeknek tartottak, és ami az EK alapvetően technokratikus jellegében ragadható meg. Ez teszi képtelenné az egész integrációs folyamatot arra, hogy legitimé váljék, hiszen technokratizmusa révén éppen a legitimitás egyik legfontosabb dimenzióját veszíti el, azt, hogy az állampolgárok érzelmileg is azonosulni tudjanak vele (Kuper 1996:9).

Ebből adódóan az általuk javasolt megoldás a technokrata legitimitációval szemben a „népi” legitimitáció, azaz a polgárok közösségi politikában való részvételi lehetőségeinek kialakítása a nemzeti szinten már jól bevált struktúrák és intézmények közösségi szintű létrehozása és alkalmazása révén. A cél tehát a hagyományos legitimitási viszonyrendszer európai szintre emelése; ennek csírái adóttak az irányzat képviselői szerint a közös európai kulturális örökségben, az európai szintű parlamentáris demokrácia segítségével azonban ezek a csírák egy egységes európai „nemzettudat” – azaz a nemzeti legitimitáció alapegysége – kiérlelődésének alapjai lehetnének (Hirst 1995:51–52). A fenti gondolatmenetből adódik a következtetés: az állampolgárok és közösségi szint közötti legitimitációs gyújtópont csakis a közvetlenül választott Európai Parlament lehet, amelynek – mint a népszuverenitás letéteményesének – rendelkeznie kell a nemzeti parlamentek által birtokolt alapvető hatáskörökkel és jogokkal.

A fenti érvelés népszerűségét a hetvenes években erőteljesen növelték az integrációs folyamatban strukturális reformokat eredményező politikai lépések⁵. Az EP-választások perspektíváját sokan a közösségi szinten létrehozandó parlamenti demokrácia első lépéseként értékelték. Az európai szintű választások értelemszerűen létrehozzák, illetve megerősítik a transznacionális pártföderációkat, amelyek már nem nemzeti, hanem ideológiai alapon fogják tagolni a közösségi politikai teret, azaz kialakul a „nemzeti szinten megszokott” politikai képlet. A jövő parlamentáris Európája a „pártok Európája” lesz (Marquand 1979:115), amelyek – akár csak nemzeti szinten – létükkel nyújtanak a polgárok számára lehetőséget a politikai folyamatokban való részvételre, legitimálva ezzel az Európai Közösséget.

Az 1979-es EP-választások azonban súlyos csalódást okoztak az elmélet képviselőinek. A választási kampány során nem jöttek létre erős európai pártok, az egyes nemzeti szinten működő pártok minimális egyeztetéssel küzdöttek nemzeti keretekben a szavazatok megszerzéséért. Hasonlóképpen, a választópolgárok sem mindent elsöprő aktivitásukkal tűntek ki a választások során, amely így, az általános értékelés szerint, inkább egy „másodrangú parlamenti választáshoz” hasonlított, mint új politikai struktúrát legitimáló akтуshoz (Newman 1996:181–183). Az első – és a további – választásokon szerzett keserű tapasztalat arra a felismerésre vezetett az irányzat képviselőit, hogy önmagában nem elég a közvetlen választhatóság megteremtése. Ahhoz, hogy a választások valódi részvételi igényt keltsenek az emberekben, az is kell, hogy a megválasztandó intézménynek valódi súlya – azaz a választásnak igazi tétje – legyen. A felismerés a most már a közösségi intézmények hatásköri

struktúráját célba vevő demokratikus deficit vitához vezetett, amelyben az európai szintű parlamentáris demokrácia hívei már egy közösségi intézmény, a közvetlen választottság folytán megnövekedett önbizalmú és „hatásköri étvágyú” Európai Parlament támogatását is maguk mögött tudhatták. Mielőtt azonban a demokratikus deficit problémájának felvázolásába kezdenék, röviden ismertetem azok álláspontját, akik nem tartják szükségesnek az európai integráció közvetlen legitimitációjának megoldását.

A KÖZVETETT LEGITIMÁCIÓ ÉRVRENDSZERE⁶

Mind a közvetlen legitimitáció elméletei, mind pedig a demokratikus deficit és az állampolgárság kérdésének megoldásán gondolkodók számára a legnagyobb elméleti-gyakorlati kihívást azok a kritikák jelentették, amelyek – még az integrációs folyamat de gaulle-i kritikájában⁷ gyökerezve – megkérdőjelezzik egy, az integráció eredményeként létrejövő szupranacionális struktúra működésének értelmét, és a folyamat esetleges politikai legitimitációját döntően a részt vevő tagállamok közvetítésével képzelik el.

Az európai integráció politikai vállalkozásként való felfogása elleni támadásuk kiindulópontja az a megfigyelésük, hogy sem a Római Szerződés preambulumban, sem pedig az integráció általánosan elfogadottnak tekinthető értékei⁸ között nem szerepelnek olyan fogalmak, amelyek közösségi szintű demokrácia szükségességére utalnának. A probléma ugyanakkor számukra abból adódik, hogy az idők során létrejött közösségi szakpolitikák és különösen a minősített többségen alapuló döntéshozatal térnyerése valójában egy legitimitással nem rendelkező politikai tér kialakulását tette lehetővé. Az így keletkezett legitimitációs válság azonban annak köszönhető, hogy az integráció „irányt vétett”, amikor a politikai egységesezés területére tévedt. Ennélfogva a legitimitáció hiányából adódó probléma megoldása az integrációs folyamat visszatekercelése annak eredeti, szabadpiaci medrébe.

Érvelésük szerint az integrációs folyamatot és kimenetelét alapvetően meghatározó konfliktus a széles körű legitimitációval bíró tagállamok és a legitimitációs hiánnyal küzdő közösségi intézmények – elsősorban a Bizottság – között feszül (Hoskyns 1989:19–20). A tagállamok – mivel a népszuverenitás, az alkotmányos rend és a joguralom elvein alapulnak, továbbá választott és felelős intézményekkel rendelkeznek – legitimek, a közösségi intézmények viszont ezek hiányában nem azok. Ennek következtében minden, a közösségi szint intézményeire történő további hatáskör-átruházás nemcsak a nemzetállam gyengülését, hanem egy, a demokratikus normáknak nem megfelelő, illegitim politikai központ létrehozatalának kísérletét is jelenti. Az erre irányuló törekvésekkel szemben az integráció jövőjét meghatározó alapelvek a tagállamok csorbíthatatlan szuverenitásának kell lennie (Séguin 1993:53).

A közösségi szint közvetlen legitimitációjának megteremtését célzó kísérleteket összefoglalóan három fő érv körül csoportosulva utasítják el.

Először, a Római Szerződéssel az ÉGK nem mint szuperállam, hanem mint nemzetközi szabadpiaci szervezet jött létre, amely ennél fogva nem szorul közvetlen legitimációra, hiszen tevékenysége csak a tagállamok hozzájárulásával és részvételével érvényesülhet, így az együttműködésben részt vevő tagállamok maguk legitimálják a szervezetet (Minogue 1992:31). Másodszor, lehetetlen megteremteni a közösségi szint legitimációját, hiszen hiányzik az – a némelyek által „mitikusnak” (Obradovic 1996:195), mások által „társadalompszichológiai közösségnek” (Lodge 1996:207) nevezett – mag, amely a közös származás, identitás, múlt, kulturális örökség összetartó erejénél fogva lehetővé tesz valamely politikai berendezkedéssel való szimbolikus vagy valóságos érzelmi azonosulást (Smith 1992:62). Harmadszor, a demokratikus legitimációt lehetővé tevő közösségi demokrácia még csak nyomaiban sem jelent meg, és a továbbiakban sincs túl nagy esély a létrejöttére. A legerősebb két közösségi intézmény közül a Tanács legitimációját megkérdőjelezhetetlenül a tagállamok adják, a Bizottság pedig semmilyen legitimációval nem rendelkezik, nem demokratikus, nem felelős testület, így alkalmatlan arra, hogy legitimációt teremtsen (Sefraty 1992:159–160).

Amint a fentiekből láthattuk, az irányzat a közösségi szint közvetlen legitimációjának problémáját nem mint megoldandó, hanem mint elutasítandó kérdést kezeli. A tagállamok általi közvetett legitimáció elégséges alapot teremt az EU számára, hogy eredeti céljait elérje, amennyiben tehát legitimációs válságról beszélhetünk, annak nem a közösségi szintű demokratikus struktúrák hiánya az oka, hanem a Bizottság és az Európai Parlament „hatásköri mohósága”. A legitimációs válság a közvetett legitimáció hívei számára nem oldható meg a közösségi szint közvetlen legitimációjával – hiszen ez, mint említettük, lehetetlen –, ebből adódik, hogy a krízis megszüntetéséhez a valós döntéshozatali hatásköröket maradéktalanul a legitimációval rendelkező tagállamoknak kell visszatadni, illetve az integráció tematikáját azokra a területekre kell „visszaszorítani”, amelyek közösségi szintű működtetéséhez nincs szükség legitimációra, vagy a közvetett legitimáció is elegendő.

A DEMOKRATIKUS DEFICIT PROBLÉMÁJA

Noha pusztán akadémiai jellegű disputának indult, az integrációs folyamat legitimációjának megteremtéséről szóló vita felkeltette a politikusok érdeklődését, sőt a vitából levonható tanulságok a mindennapi politika szférájába is átszűrődtek. Ennek jeleként az 1969-es hágai csúcsot követő „integrációs újraindulás” egyik legfontosabb stratégiai célja az „emberarcú” és „polgárbarát” Közösség megteremtése volt. A program részeként elkezdett strukturális reformok – az EP szerepének növelése a döntéshozatalban, közvetlenül választottá tétele – azonban rövidesen éreztették a politikusokkal, hogy a közösségi szint közvetlen legitimációjának megteremtése érdekében végrehajtott szerkezeti változtatásokkal olyan komplex problémahalmaz kezelését vállalták magukra, amelynek megoldása döntő kihatással lehet az integráció jövőjére. A refor-

mok, félsikereik ellenére is, mindenképpen hasznot hoztak annyiban, hogy konkretizálták a halmazon belül egymással összefonódott, ám különböző természetű problémák egyes aspektusait. Mindez hozzájárult a legitimitás kérdéséből fokozatosan kikristályosodó és specifikálódó probléma, a demokratikus deficit, azaz a közösségi szintű demokrácia intézményi problémái, és az európai állampolgárság, azaz a közösségi szinten való politikai részvétel témakörének megfogalmazódásához.

A demokratikus deficit meghatározása

A demokratikus deficit fogalma – megszületése óta – gyakorlatilag az Európai Parlament öndefiníciójával, illetve hatalmi törekvéseivel fonódott össze. Noha eleinte ezek az aspirációk és az EP által a közösségi szint intézményi „újrarendezéséről” szóló viták megtérülhettek a közösségi politika szereplői számára, a nyolcvanas évektől elindult újabb integrációs hullám: az Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés rendelkezései következtében életbe lépő módosulások határozottan megerősítették az EP pozícióját, ami hangerejében is érzékelhető.

Talán nem véletlen, hogy az ily módon egyre nagyobb jelentőségű problematika egyetlen hivatalosnak tekinthető definíciója éppen az EP-től származik, mégpedig jelenleg is tartó előretörési folyamatának első időszakából, 1988-ból. Ennélfogva maga a meghatározás nemcsak diagnózis, hanem az EP által az elkövetkező években elérendő cél meghatározásának alapja is kívánt lenni.

Az Európai Parlament meghatározása szerint a demokratikus deficit alapvetően két tényező kombinációjából ered. Az első tényező a hatáskörök átruházása tagállami szintről közösségi szintre. Önmagában azonban ez még nem teremti meg a demokratikus deficitet, inkább az előfeltételének tekinthető. A demokratikus deficitnek ugyanis a másik tényező a közvetlen oka, nevezetesen az, hogy ez az átruházás olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten a törvényhozás – azaz közvetlenül választott testületek – hatáskörének részét alkották, az átruházás következtében azonban kikerültek a nemzeti parlamentek hatásköréből, közösségi szinten viszont nem közvetlenül választott testület, azaz nem az Európai Parlament hatáskörébe tartoznak (European Parliament 1988:10–11).

A demokratikus deficitet az Európai Parlament szerint tehát alapvetően a közösségi és a tagállami szint közötti hatásköri struktúrában kialakult inkongruencia okozza. A nemzeti szinten csaknem kivétel nélkül a törvényhozó hatalmi ághoz sorolható témakörök közösségi szinten a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület – a Tanács – kompetenciájába tartoznak. Mivel a közösségi „törvényhozó hatalmi ág” gyakorlatilag a nemzeti szintű végrehajtó hatalmi ág képviselőiből áll, a nemzeti szintű törvényhozó hatalmi ág közösségi szintű letéteményese – az Európai Parlament – az esetek túlnyomó többségében nem tud beleszólni a döntésekbe.

A fenti definícióból is látható módon az EP számára a demokratikus deficit eredeti értelmében pusztán a közösségi szinten jelentkező probléma, amely abban gyökerezik, hogy a közösségi szintű parlament nem rendelkezik olyan jogokkal a döntéshozatalban, mint nemzeti szintű társai. A probléma felvetésének illetően módja gyakorlatilag visszautal az előbbieken ismertetett, a hatvanas évek végén született „emberarcú” Közösség (Sasse et al. 1977:247) és a közösségi szintű parlamenti demokrácia elképzeléseihez, amennyiben a közvetlen kiváltó ok implicite itt is az integrációs folyamat tagadhatatlan elbürokratizálódása. Az, hogy a döntéshozatali és az ellenőrzési jogkörök a tagállamok kormányainak képviselőit és a tiszviselőit tömörítő Tanácsban, illetve az alá rendelt különböző testületekben összpontosulnak, megghiúsítja az egyetlen közvetlenül választott intézmény, az Európai Parlament ellenőrző tevékenységét. Ennek következtében a közösségi politika a közvetlen közösségi politikai felelősséggel nem rendelkező szereplők „magánügye”, amit jól szimbolizál az, hogy a demokratikus szakadékok is – bár nem kielégítő módon – a nemzeti tiszviselők révén történő információáramlás tölti ki (Williams 1991:162).

A probléma megoldása ennek megfelelően nem igényelne sem közvetlen politikai mobilizációt, sem pedig a tagállam–Közösség kapcsolatrendszer újradefiniálását. Mivel az EU közösségi szintű intézményei közül egyedül az EP rendelkezik közvetlen, a választópolgároktól származó legitimitációval, így a megoldás elméletileg nagyon egyszerűnek tűnik: átfogó hatásköri reform keretében a Tanács és az EP között ki kell alakítani a „helyes” hatásköri arányokat.

AZ ÁTALAKULÓ DEMOKRATIKUS DEFICIT

Az EP 1988-ban alkotott definíciója rendkívül hatékonynak bizonyult. Biztos hivatkozási pontot adott az európai integráció parlamentarizálását követelő szakemberek-aktivisták számára, ugyanakkor az EP hatásköri harcai szempontjából is iránymutatónak tekinthető a meghatározás. Vérmesebb szakemberek a definíció elemzése és a konkrét szituáció összevetése révén egyszerű és radikális következtetésre jutottak. A demokratikus deficit megoldása csakis úgy képzelhető el, hogy – szakítva az integráció eddigi inkrementalista növekedési stratégiájával – új, államalapító aktussal létre kell hozni az Európai Uniót mint a parlamenti demokrácia elvén nyugvó államot (Featherstone 1994:151). Ez a legitimáló aktus lehet egy összeurópai alkotmányozó gyűlés felállítása, amely az európai politikai pártok, a szubnacionális szintek és a társadalmi mozgalmak „közérdeket” képviselő delegátusait foglalná magában, és amelynek egy új európai alkotmány kidolgozása lenne a feladata (Weale 1995:92–93), vagy pedig egy összeurópai referendum, ahol az európai polgárok közvetlenül biztosíthatnák támogatásukról a parlamentáris európai állam tervét (Bogdanor 1990:15).

Amíg ezek a kissé nagyrotörő tervek megvalósulnak, addig is a reálisabb megközelítés – az EP törekvései számára is relevánsabb módon – a

demokratikus deficit megszüntetésének lehetőségét az EP-hez rendelt hatáskörök radikális kiterjesztésében látja (Lodge 1994:83). Az EP hatásköreinek növelésére vonatkozó követelések gyakorlatilag változatlanok maradtak a hetvenes évek vége óta, és elsősorban a következőkre irányulnak: *a*) a parlament jelentősebb részvétele a közösségi döntéshozatalban; *b*) az uniós költségvetéssel kapcsolatos döntési jogok kizárólagos birtoklása; *c*) a Bizottságnak az EP irányában való felelőssé tétele (Marquand 1979:91–105). Ezekhez társul még az az alapvető – és azóta is megvalósulatlan – követelés, amely az EP-választások európai szintű egységes szabályozására vonatkozik⁹.

Ezek a követelések képezték az alapját az EP által 1984-ben kidolgozott, az Európai Unió Szerződéstervezete című okmánynak, amely az akkor még Európai Közösség néven működő szervezetet szerkezetileg egységes föderális unióként képzelte el, amelyben föderális szinten a parlamentáris felelősségi rendszer szabályai érvényesülnek az intézmények egymás közötti viszonyaiban (Bogdanor 1990:7–8)¹⁰. Noha önmagában a dokumentum nem forradalmasította a demokratikus deficit gyógy módjáról kialakított álláspontokat, abból a szempontból mégis mérföldkőnek számított, hogy a parlamentáris unió utópisztikus elképzelésével gyakorlatilag kimerítette az EP elsőbbségére építő elmélet lehetőségeit, a dokumentum sikertelensége pedig pontosan megmutatta ennek a megoldásnak a gyakorlati korlátait is¹¹.

A kudarc elméleti következményeként nyilvánvalóvá vált, hogy a parlamentáris Európa megvalósulása rövid távon nem képzelhető el, ennek következtében nem tartható a demokratikus deficit megszüntetésére javasolt megoldásként sem. Míg az EP következő lépésként elsősorban a közösségi döntéshozatalban való minél nagyobb beleszólási jog révén próbálta hatalmát kiterjeszteni és ezzel – az okmány szerzőinek érvelése szerint – a demokratikus deficitet csökkenteni, addig az elméleti szakemberek – elbizonytalanodva az EP *sui generis* felsőbbrendűségét illetően – kezdték átértékelni a demokratikus deficit fogalmát, és az EP-t, szerepének háttérbe szorításával, mint az európai integráció nem demokratikus voltának jelenségét emlegették.

Az EP és a szakemberek útja tehát kettévált, amely szétválás a demokratikus deficit fogalmának kitágulásával és határainak elmosódásával járt. Az EP a demokratikus deficitre hivatkozva tudta mozgósítani azokat a tagállamokat, amelyek támogatták azokat a törekvéseit, hogy az Egységes Okmányba bekerüljön a döntéshozatali eljárás elemeként az együttműködési eljárás, és úgy vélték, hogy a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés reformjai révén az EP az együtdöntési eljárásban a Tanács partnerévé válhat. Ugyancsak a demokratikus deficitre adott válaszként történtek meg az első lépések a Bizottság parlamentáris felelősségének kialakításához: a Bizottság mandátumának idejét az Európai Parlamentéhez igazították a Maastrichti Szerződésben, a Bizottság új elnökének hivatalba lépése elvileg az EP-ben történő szavazás függvényében történik meg, továbbá az EP-nek joga van bizalmatlanságot nyilvánítani a Bizottság iránt. Ugyanakkor az EU három pillérré épülő szerkezetének kialakítása Maastrichtban újabb dimenzióval gara-

pította a demokratikus deficit fogalmát, amennyiben a döntően közösségi munkamódszeren alapuló Európai Közösség mellett hivatalosan is kormányközi munkamódszerre alapozta a másik két pillér, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a belügyi és igazságügyi együttműködés rendszerét, sokak megítélése szerint további réteggel gyarapítva ezzel a demokratikus deficit problémakörét (Szűcs 1996:10–11).

A demokratikus deficit megszüntetését szorgalmazó szakemberek egy része továbbra is gyökeres strukturális reformban látja a probléma megoldásának egyetlen lehetőségét. A megoldási javaslatok általában egy-egy ország vagy berendezkedéstípus analógiájára születnek. Némelyek szerint a közösségi politika legfontosabb alapvonása a pártok gyengesége, amely viszont az amerikai rendszerrel rokonítja az EU-t. Ennek megfelelően a demokratikus deficit megoldását sem az EP emancipálása révén kell megoldani, hanem az amerikai minta alapján. Az elképzelés szerint a Bizottságot kell bürokratikusból politikai testületté változtatni, azáltal, hogy tagjait nem a tagállamok delegálnák, hanem az állampolgárok választhatnák az európai pártok által állított listákról (Bogdanor–Woodcock 1991:483–484). Mivel azonban az „elnöki típusú” berendezkedés eljárásainak meghonosítása a tradíciók hiánya miatt kétségtelenül hordoz magában politikai kockázatot, ezért az amerikai modell alkalmazását a másik gyenge pártrendszerű ország, Svájc megoldásával, a közvetlen népszavazások rendszerével egészítenék ki (Bogdanor–Woodcock 1991:489; Jahn–Storsved 1995:19).

Mások az alakulóban lévő európai politikai teret sokkal inkább Németország föderációjához tartják hasonlatosnak, ahol a szövetségi szintű politikában különösen nagy a területi törésvonalak és az ezeket megjelölt tartományok (*Länder*) szerepe (Sbragia 1992:285). A német politikában kulcsszerepet betöltő tartományok tulajdonképpen a közösségi térben a tagállamoknak feleltethetők meg, amely hasonlóságnak a strukturális-államszervezési következtetéseit is le kell vonni. Ugyancsak nagyfokú hasonlóságot sejtet a „kooperatív föderalizmus” koncepciója (Kirchner 1992:11), amely szerint, akárcsak Németországban, a közösségi politikai színtéren is az egyik alapvető jellemző az a tény, hogy nem határolható el pontosan szövetségi és tartományi – azaz közösségi és tagállami – politika egymástól, mivel az egész politikai rendszer működtetése mindkét szint szereplőinek együttműködését megköveteli az „együttes döntéshozatal” (Scharpf 1988:239) révén.

Ismét mások számára – fenntartva a német analógiát – a Maastrichti Szerződésben foglalt szubszidiaritás elve jelenti a demokratikus deficit megoldását. Nem törődve magának az elvnek a meglehetősen ellentmondásos megfogalmazásával¹², a szubszidiaritás elvét egyértelműen a szubnacionális szint győzelmének tulajdonítják, és a demokratikus deficitet az Unió belüli területi hatalommegosztás révén vélik megoldhatónak (MacCormik 1995:104; Harvie 1994:63). Az áramlat radikálisabb változata a „Régiók Európájának” megteremtésében és a nemzetállamok szerepének kiküszöbölésében látja a demokratikus deficit megszüntetésének lehetőségét. Az elképzelésben kulcsszerepet játszik a Maastrichti Szerződés által létrehozott és meglehetősen korlátozott jo-

gokkal rendelkező Régiók Bizottsága szerepének erősítése¹³. Mint a szubnacionális területi érdekeket megjelenítő szerv, ez az intézmény lenne ugyanis kijelölve arra, hogy – esetleg az EP struktúrájába egyik házaként betagolódva – intézményesen is stabilizálja a Közösség és a régiók közötti kapcsolatrendszerét.

A NEMZETI SZINT ÉS A DEMOKRATIKUS DEFICIT

A demokratikus deficit fogalmának a fentiekben felvázolt átalakulása nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a problémát ne csak a kissé illuzórikusnak tűnő, a közösségi szint kompetenciájának radikális növelését megkövetelő, hanem lényegesen realistább megoldási javaslatok fényében is vizsgáljuk. Az eredeti definíció – mint láthattuk – döntően csak a közösségi szinten igényelt volna átrendeződést, ezzel szemben az új, módosult jelentésű fogalom már a Közösség–tagállami kapcsolatrendszer felülvizsgálását is lehetővé teszi azáltal, hogy reális alternatívaként jeleníti meg a tagállami szintű intézmények fokozottabb részvételét a közösségi politikában.

Az új irányzat képviselői szerint ugyanis a demokratikus deficit nem pusztán a közösségi szintet jellemzi, hanem olyan általános, azaz nemzeti szinten is érvényesülő jelenség, amely a végrehajtó hatalmi ágaknak a törvényhozás rovására történő előretöréseként írható le (Dehousse 1995:122). Tekintettel a tagállamoknak az európai integráció politikai folyamataiban betöltött szerepére, a demokratikus deficit megszüntetésére irányuló reformok legfontosabb célja nem a tagállami szint likvidálása, hanem az, hogy a nemzeti parlamentek közvetlenül részt vehessenek a közösségi politikában. Az elmélet számára itt két út kínálkozik.

Egyrészt – csatlakozva az előbbieken már említett Németország-analógiához – a területi érdekek intézményesített képviselőletének lehetősége azáltal, hogy az EP kétkamarás törvényhozássá alakulna át. Ebben az esetben a jelenlegi, közvetlenül választott képviselőket tömörítő EP válna az alsóházá, és a nemzeti parlamentek küldötteiből álló kamara lenne a felsőház. A modellben azonban – eltérően az alapul vett német föderációs mintától – a két ház minden tekintetben azonos jogokkal rendelkezne, így a törvényhozási tevékenységet is csak együttesen gyakorolhatnák (Heseltine 1989:35–37).

A másik modell lényegesen kevésbé látványos átalakításokkal járna, és ennél fogva jobban meg is felel a közösségi evolúció inkrementalista jellegének. Eszerint az EP a nemzeti parlamentekkel együtt „törvényhozási hálózatot” alkotna, amelynek egyes elemei rendkívül intenzív, intézményesített kapcsolatban állnának egymással. A hálózat csúcán az európai kongresszus állna, amely mint külön testület egyesítené a nemzeti parlamentek és az EP delegációit (Neunreither 1994:307). Amint látható, a javasolt megoldás egyik legfontosabb eleme a nemzeti parlamentek ismételt közvetlen bevonása az integrációs folyamatokba. Az erre irányuló első gyakorlati lépésnek az 1990 novemberében Rómában összeült Parlamentek Konferenciája tekinthető, amelyre az EP és a nemzeti

parlamentek küldöttei voltak hivatalosak. Noha az együttműködés rendkívül ambíciózus célokkal indult, az a tény, hogy a rendezvényt – a tervekkel ellentétben – nem követte intézményesített együttműködés, arra utal, hogy valószínűleg nem a kongresszus-modell lesz a demokratikus deficit jövőbeni gyógyírja.

Nagyobb eséllyel pályázik erre a címre a nemzeti parlamentek intézményesített együttműködése. A tagállamok parlamentjei EK-ügyekkel foglalkozó bizottságainak képviselőit tömörítő Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája (COSAC) 1989-ben történt megalapítása óta rendkívül sikeres működést tudhat maga mögött. Egyrészt létrehoztak és működtetnek olyan egységes információs rendszert, amelynek alapvető célja, hogy az intenzív információáramlás segítségével naprakész hírekkel lássák el egymást a parlamentek, illetve gyorsan és hatékonyan össze tudják hangolni a közösségi politika ügyeiben kialakított taktikájukat. Másrészt ez a szerv súlyát és eredményességét nagymértékben növelte, hogy rendszeres tanácskozásai révén valóban fórumot biztosított a nemzeti parlamenteknek a közösségi politikában való részvételre (Morgan 1996: 13).

A fenti áttekintésből kitűnik, hogy a demokratikus deficit problémájának megoldását – legalábbis a belátható jövőben – továbbra sem a demokrácia közösségi szintre telepítése jelenti. Noha az EP rohamosan növekvő hatalomra tett szert az elmúlt tíz évben, növekvő hatalma – éppen legitimációs hiányosságai miatt – nem tette „demokratikusabbá” az Európai Uniót, ellenkezőleg, felhívta a figyelmet azokra a hiányosságokra, amelyek utópisztikussá teszik a közösségi parlamentáris demokráciára vonatkozó elképzeléseket. Helyszükében ezek közül most csupán egy, a többi közül jelentőségében mindenképpen kiemelkedő problémát kívánok megvizsgálni, az európai politikai közösség hiányát. Az ennek megteremtésére irányuló törekvést tekintem át az uniós állampolgársággal kapcsolatos kérdések felvillantásával.

AZ UNIÓS ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az európai integrációs folyamat politikai legitimációjáról szóló vita viszonylag hamar arra a felismerésre vezetett, hogy önmagában az intézményi megoldások – és a demokratikus deficit ilyen módon való megszüntetése – nem elegendőek a legitimitás megteremtéséhez. A tartós és valódi legitimációhoz szükség van – a racionális intézményi reformokon túl – arra, hogy a tagországok állampolgárai azonosulni tudjanak a közösségi szinttel, magukénak érezzék a Közösséget, és erkölcsi-érzelmi késztetést érezzenek az ott zajló politikai folyamatokban való részvételre.

Emellett azonban még egy praktikus érv is volt az uniós állampolgárság témájának relevánssá válásához. A kétségtől demokrátiás berendezkedésű tagállamok ugyanis olyan, magának idővel mind több hatáskört szerző szintet hoztak létre, amely sok kívánnivalót hagyott nemcsak intézményi megoldásai, de az egyéneket illető jogok érvényesülése és védelme tekintetében is. Mindez nem volt különösebben zavaró mindaddig, amíg az európai integráció szinte kizárólag kormányközi elemeken

épült fel. Amikor azonban az intézményi-szakpolitikai reformok révén megerősödtek a közösségi szint jogosítványai, felerősödtek az ennek nem-demokratikus voltával kapcsolatos aggályok is.

Az uniós állampolgárság kérdéskörének történetét két dimenzióban kísérhetjük végig. Egyrészt mint praktikus politikai lépések sorozatát, amelynek döntően a közösségi evolúcióra általában jellemző inkrementalizmus adja meg karakterét, másrészt az elméleti szakemberek – a legitimáció megoldását siettető – gyakran radikális javaslatai, amelyek azonban éppen a problémák felvetése miatt váltak rendkívül fontossá.

A gazdasági lénytől a politikai lényig

Születési körülményeit jelképezve, az európai integráció eddigi történetének túlnyomó részében a közösségi intézmények működési alapjául szolgáló dokumentumok nem ismerték az állampolgár fogalmát. A Római Szerződés a tagállamok polgáira szigorúan gazdasági aspektusukat figyelembe véve mint munkavállalókra hivatkozott, és az őket megillető jogok is kizárólag ezzel a státuszukkal összefüggésben jelentek meg¹⁴. Az EK mint neofunkcionalista elveken nyugvó regionális gazdasági integráció elképzelésének megfelelően a tagállamok állampolgárai a közösségi intézmények számára csak mint gazdasági lények jelentek meg, akik politikailag elsősorban a saját államaikhoz kötődnek, és pusztán az integráció – ekkor még meglehetősen szűk – tematikája vonatkozásában jelentek meg a közösségi politika horizontján.

Az emberi jogok közösségi szintű elismerésének mulasztásából eredő problémák már a hatvanas években megmutatkoztak¹⁵, ezek a problémák a nyolcvanas évek közepére már a legitimációról szóló viták magvát alkották. A mind gyakrabban felmerülő politikai integráció terve, valamint a legitimációs válság és a demokratikus deficit megoldatlansága mind arra utalt vissza, hogy a továbbiakban már nem tartható a tömegtámogatás nélküli integráció koncepciója (Williams 1991:169), illetve, hogy az integrációt „polgárokkal kell benépesíteni” (Neunreither 1994:311). Ehhez két út kínálkozott: a közös identitáson alapuló állampolgárság, illetve a közösségi szinten érvényesülő jogok révén létesített állampolgárság.

Az első út kudarcnak bizonyult. Az 1984-ben Fontainebleau-ban megtartott ülésén az Európai Tanács úgy döntött, hogy Pietro Adonnino vezetésével *ad hoc* bizottságot állít fel, azzal a feladattal, hogy dolgozzon ki olyan javaslatokat, amelyek segítik az egységes európai identitás létrejöttét (Newman 1996:152). Az Adonnino-bizottság jelentése – amelyet az Európai Tanács 1985 júniusában Milánóban fogadott el – egy sor javaslatot fogalmazott meg¹⁶, amelyek mind azt célozták, hogy szimbólumok kialakítása vagy közös akciók révén megteremtse az európai lét érzelmi alapjait.

A kezdeményezés kudarca azonban arra intette a politikusokat, hogy szakítsanak az egységes európai identitás kialakítására vonatkozó kísérleteikkel, és a másik, az állampolgárságot a jogok felől megközelítő utat

járják. Ennek első lépéseként az Egységes Okmány szakított az EK-dokumentumokra korábban jellemző „egyén mint munkavállaló” koncepcióval, és hivatalos megnevezésükben már „személynek” titulálta a tagországok polgárait. Az igazi áttörést azonban a Maastrichti Szerződés hozta, amelynek második része önálló fejezetet szentel az uniós állampolgárságnak. A szerződés meghatározása szerint a jövőben uniós állampolgár minden olyan polgár, aki valamelyik tagállam nemzeti állampolgárságával rendelkezik (8.§ 1. bek.): A szerződés további rendelkezései most már a munkavállaláshoz fűződő jogokon túl is rögzítettek jogokat¹⁷.

A Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós állampolgárság tulajdonképpen két tekintetben jelentett újdonságot. Egyrészt, értelmezésében szélesítette az EK-dokumentumokban már addig is rögzített jogokat, amelyeket már nem csak a munkavállalás függvényében ismert el. Másrészt – lényegesen szerényebb mértékben – szélesítette a közösségi szintű jogok körét. Valódi újdonság például az, hogy az uniós állampolgárság fogalmi körében megjelentek a politikai jogok az EP-, illetve helyi választásokon való részvételre.

Európai nemzet vagy többes kötődés

A gyakorlati politikai lépések részben megelőzték, sőt előördézték, részben követték azt az élénk elméleti vitát, amely az uniós állampolgárság, illetve identitás kérdéseiről folyik. Hely hiányában itt most nem vállalkozhatom a teljes vita bemutatására, pusztán a probléma megfogalmazásában kirajzolódó tendenciákat vázolhatom fel, érzékeltetve a gyakorlati és elméleti megközelítések párhuzamait és egymást gerjesztő hatásait.

Természetesen az európai állampolgárság hívei számára kezdettől fogva ismert volt a terveik útjában álló legfontosabb akadály: az egységes európai nemzet és identitás hiánya. E hiány miatt sokan eleve reménytelennek, sőt – mivel megszüntetése elkerülhetetlenül voluntarista politikai eszközöket követelne – kifejezetten károsnak tartják az európai állampolgárság elképzelésének esetleges megvalósítására irányuló lépéseket (Smith 1992:67–70). Az erre vonatkozó terveket a vitathatatlan ellenérvek eleve az utópisztikus elképzelések kategóriájába sorolták.

Az uniós állampolgárság hívei számára azonban – éppen az integrációs dokumentumok sajátos fogalmi apparátusából adódóan – más út is kínálkozott. Igaz ugyan – szolt érvelésük –, hogy a hagyományos értelemben vett, a közös identitáson alapuló állampolgárságot nem lehet létrehozni közösségi szinten, ám a dokumentumokban megtalálható a másik koncepció, a többes kötődésű állampolgárság csírája. A nemzeti állampolgárság alapját képező nemzetfogalom ugyanis szerintük alapvetően két – analitikusan szétbontható – dimenzióból áll. Az egyiket, az etnikai magot, lehetetlen mesterségesen megteremteni; a másik elemet azonban, a polgári dimenziót – amely egy adott politikai közösség tagjainak egyenlő jogokkal való felruházottságára utal – ki lehet alakítani a közös-

ségi szinten minél szélesebb körben biztosított jogok révén. Az így létrejövő állampolgársághoz fűződő jogok alapján olyan politikai közösségi érzület alakul ki, amely pótolja az etnikai elem hiányát (Meehan 1993:155).

Ennek az állampolgársági koncepciónak az alapját a közösségi szinten legkorábban és legszélesebb körben biztosított gazdasági-szociális jogok képezték, amelyek – az elképzelés szerint – kisugárzó hatásuk révén fokozatosan magukhoz, illetve a közösségi szinthez vonják a tagországok állampolgárainak lojalitását, előidézve ezzel a polgári és politikai jogok uniós szintre kerülését is. Az elképzelés így módon a „Szociális Európa” koncepcióhoz kapcsolódik abban az értelemben, hogy európai szintű jóléti rendszer megteremtésében látja az uniós állampolgárság problémájának a kulcsát. Az uniós állampolgárság ennek megfelelően a gazdasági-szociális jogokat foglalná magában, majd pedig sikeres érvényesítésük révén, a közösségi szintre áthelyeződő lojalitás eredményeként, fokozatosan átterjedne a többi polgári jogra is, kihúzva a talajt a nemzeti állampolgárság alól és megteremtve a teljes körű uniós állampolgárságot. A kezdő lépések ebben az irányban az elmélet hívei szerint már megtörténtek az integráció kezdetén, a feladat most az európai szintű szociális rendszer kiépítése révén a jogok érvényesülésének megerősítése (Meehan 1991:133).

Noha ez az elképzelés – mint láthattuk – továbbra is ellenséges a nemzeti állampolgárság koncepciójával szemben, és az európai integráció kiteljesedésének útjában álló legfőbb akadálnak tartják, az áramlatból kinövő multikulturális állampolgárság koncepciója (Mitchell–Russell 1996:66–67), amelynek újdonságát éppen az jelenti, hogy felhagy a „szentimentális páneuropaizmussal” (Wallace 1992:22) és már nem a nemzeti identitást háttérbe szorító egységes európai identitáson alapuló uniós állampolgárságról beszél. Ennek az álláspontnak az érvényesülését jelezte a Maastrichti Szerződés 8. §-ában definiált állampolgárság is, amely egyértelműen nemzeti állampolgársághoz kötötte az uniós állampolgárság létét, eszerint uniós állampolgárok csakis a tagállamok állampolgárai lehetnek.

Mindez – a bármilyen módon is megteremtendő európai nemzet-koncepciókkal szemben – a többes kötődésen felépülő európai politikai-állampolgári közösség elméletek híveinek előnyét jelezte. Azonban a többes kötődést elismerő, sőt értéknek tartó áramlatok között is jelentős elentét feszül a multikulturális koncepció – tehát az egyes kötődések egyenrangúságát hirdető –, illetve a nemzeti állampolgárság elsődlegességét valló elméletek között. A multikulturalizmus elképzeléseinek alapját az ausztráliai és a kanadai állampolgársági modellekben látta (Papcke 1992:72), az európai párhuzam azonban több ponton is használhatatlan¹⁸. Ennek ellenére a Maastricht utáni közösségi fejlődés állampolgársági témakörében kétségtelenül sokan vélték felismerni a legcsábítóbb lehetőséget a teljes körű uniós állampolgárság problémájának megoldására. Sokak számára meglepően azonban úgy tűnik, hogy az 1997 októberében aláírt, de hatályba még nem lépett Amszterdami Szerződés az uniós állampolgárság kérdésében a másodlagos állampolgárság koncepciója mellett kötelezte el magát.

Amszterdam után

Első pillantásra úgy tűnik, hogy az Amszterdami Szerződés révén az uniós állampolgárság témakörében bevezetett strukturális módosítások a szociális állampolgárság koncepciójának győzelmét hozták. A szerződés új szövege külön fejezetet szentel a közösségi foglalkoztatási politikának, terjedelmét tekintve meglehetősen részletes szabályozással. Hasonlóképpen a szociálpolitikáról szóló fejezet, amelyet ugyan a Maastrichti Szerződéssel egyidőben fogalmaztak, ám akkor elsősorban Nagy-Britannia ellenállása miatt csak függelékként csatolhattak hozzá, most – a brit álláspont megváltozásával – az új szerződés főszövegének részévé vált.

Közelebbi vizsgálódás azonban egyértelművé teszi, hogy ezek a valóban jelentős strukturális változások nem jelentettek áttörést az uniós állampolgárságban. Mind a foglalkoztatáspolitikát, mind pedig a szociálpolitika vonatkozásában továbbra is alapvetően a tagállamok a cselekvő alanyok, kötelezettségeik jobbra a koordinációban, illetve közös akciók meghirdetésében merülnek ki. A közösségi intézmények inkább elősegítő, semmint irányító szerepkört töltenek be.

Elvi jelentőségű újítást tartalmaz a Maastrichti Szerződés F. §-ának módosítása, amelynek 2. pontjában az EU – a korábbi kritikák tanulságait levonva – explicite is elkötelezi magát az 1950. november 4-én Rómában aláírt Emberi Jogok Európai Konvenciójában foglalt alapvető jogok tiszteletben tartása mellett. Az uniós állampolgársággal kapcsolatos koncepcionális változást előkészítendő, ugyanezen szakasz 3. pontja kifejezetten kötelezi az EU-t a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására.

Magában az állampolgárságot szabályozó fejezetben a terjedelmet illetően kisebb, ám a jövő szempontjából annál döntőbb változás történt. Az uniós állampolgárság fogalmát meghatározó 8. § a következő mondattal egészül ki: „Az Unió állampolgársága kiegészítő jellegű és nem léphet a nemzeti állampolgárság helyébe”. Az uniós állampolgársággal járó jogok egyetlen újabb joggal bővültek az új szerződés szerint. A 8d.§ szerint az uniós állampolgárok – amennyiben az általuk beszélt nyelv az Unió hivatalos nyelvei közé tartozik, azaz valamely tagállam hivatalos nyelve – anyanyelvükön írhatnak a közösségi intézményeknek, amelyek ugyanazon a nyelven kötelesek válaszolni.

Ha netán csekélynek tűnnek is az uniós állampolgárság eszméje iránt elkötelezett embereknek a fenti változtatások, megítélésem szerint döntő fordulatot hozott az Amszterdami Szerződés ebben a vonatkozásban; meglehet, kijelölve a jövő integrációs irányát. Az uniós állampolgárság új meghatározása, úgy tűnik, végleg szertefosztatja a szupranacionális állampolgárság híveinek reményeit. A definíció egyértelműen másodlagos – és ami még jelentősebb: a „nagy ellenség”, a nemzeti állampolgársághoz képest másodlagos – jogintézményként fogalmazta meg az uniós állampolgárságot. Az uniós állampolgárság tehát végül nem a nemzeti állampolgárság ellenében, azt meghaladó jelleggel, hanem ahhoz képest másodlagosan, mintegy kiegészítő dimenziójaként fogalmazódott meg az Amszterdami Szerződésben. Maga az újszerű meghatározás azonban

a jogok érvényesülésére még nem jelent automatikus garanciát. Valószínűleg az elkövetkező évek egyik nagy kérdése éppen az lesz, hogyan sikerül praktikusán is rendezni a nemzeti állampolgárság primátusa mellett létező uniós állampolgárság státuszát a közösségi struktúrában.

A KÖZÖSSÉGI DEMOKRÁCIA PROBLÉMÁI ÉS A MAGYAR CSATLAKOZÁS

Első pillantásra talán erőltetettnek tűnhet ha választott témámat kapcsolatba hozom a magyar csatlakozási törekvésekkel. Úgy vélem azonban, hogy az eddigiekben tárgyaltak legalább két – általam kiemelkedő fontosságúnak tartott – tanulsággal szolgálnak az integrációs folyamat dinamikáját illetően, amely tanulságok ismerete fontos dimenzióval gazdagíthatja a magyar csatlakozási stratégiát. Az alábbiakban ezt a két karakterisztikus jegyet – a kialakulóban lévő politikai közösséget és a nemzeti tényező „alapszerű” voltát – röviden ismertetve foglalom össze tanulmányom mondanivalóját.

Az alakulóban lévő politikai közösség

Az eddig tárgyaltakból reményeim szerint egyértelműen kiderült: annak ellenére, hogy a közösségi politikai rendszer rendkívül fontos – sőt, létfontosságúnak tűnő – alkotóelemei hiányoznak vagy rendkívül gyengén fejlettek, olyan tematikájú kibontakozó vitának és ezt követően konkrét lépéseknek lehetünk tanúi, amelyek egy – igaz, nem hagyományos értelemben vett – politikai tér kialakulásához vezetnek. Mindez, elsősorban perspektivikusan, már túlmutat a pusztán szakpolitikai együttműködés területén, viszont a jelenleg érvényesülő tendenciák tanúsága szerint nem vezet semmilyen értelemben európai szuperállam kialakulásához.

A fejlődés eredményeként kialakuló jövőbeni struktúra azonban még éppen csak sejlik a ködben, és a jövő nyitottságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a szakirodalomban ismét hevesen fellángoltak a koncepcionális viták az EU jövőjét illetően. A praktikus politika számára, úgy tűnhet, sok érdekes nem származhat ezekből a – legtöbb esetben valóban a valóságtól elrugaszkodottnak tűnő – vitákból. Remélem azonban, hogy a legitímáció, a demokratikus deficit és az uniós állampolgárság tárgyalása révén sikerült bizonyítanom, hogy a konkrét politikai fejlődés választási lehetőségeit meghatározták a témában zajló elméleti viták: néhány esetben előrejelezve a megoldási lehetőségeket, még több esetben már elméletben kizárva realizálásuk lehetőségét.

A fentiekből a magyar csatlakozás szempontjából fontos tanulság lehet, hogy valójában nem tudhatjuk, milyen struktúrájú EU-hoz csatlakozunk. Az Amszterdami Szerződés ugyan még nem lépett hatályba, ám a reformokkal elégedetlen közösségi intézmények, elsősorban az EP és néhány tagállam – Belgium, Franciaország és Olaszország – a radikális szerkezeti átrendezéshez kötik hozzájárulásukat a keleti bővítéshez. Ez

a bizonytalanság egyrészt megnehezíti Magyarország strukturális felkészülését, ugyanakkor nyomatékosítja a stratégiai jellegű tájékoztatás és az előkészületek szempontjait. Ezen elsősorban azt értem, hogy a magyar politikának fel kell készülnie, és a lakosságot is fel kell készítenie egy – számunkra esetleg rendkívül bizonytalanak és homályos körvonalúnak tűnő – alakulóban lévő politikai rendszerhez való csatlakozásra.

Ennek a stratégiának az alapja természetesen a szakpolitikai egyeztetés, hiszen nem tagadható, hogy jelenleg ez a közösségi politika legfontosabb dimenziója. Ugyanakkor azonban mind a közigazgatás (*polity*), mind pedig a politika (*politics*) szereplőit fel kell készíteni arra, hogy a csatlakozással rendkívül képlékeny és sokszereplős politikai rendszerben kell gyakran meglehetősen szokatlan problémákkal és megoldásokkal szembesülniük. A rendszer működésére – mint láthattuk – a közösségi iniciatívák látványos kudarca és a kiváló megoldások „véletlenszerű” inkrementális kialakulása ugyanúgy jellemző, mint a nagyfokú informalitás: mindkét jellemző rendkívül jó helyzetfelismerő képességet és rugalmasságot kíván a magyar politika szereplőitől álláspontjuk közösségi szinten való érvényesítése érdekében. Mindez azonban már átvezet bennünket a következő ponthoz.

„Nemzeti alapú” közösségi politika

Az EU-ról mint pusztán kormányközi szervezetről nem beszélhetünk – hiszen a közösségi politika tematikája és döntéshozatali mechanizmusa régen túllépett ennek primér jelentésén –, ennek ellenére mind a demokratikus deficit, mind pedig az uniós állampolgárság problémáinak fejlődése és jelenlegi megoldásuk azt sugallja, hogy a közösségi politikai tér valóban nem a tagállamok felett, hanem közöttük jön létre.

Amint azt a „szuverenitások közösítése” kifejezés is jelzi, nem arról van tehát szó, hogy az integrációs folyamat a nemzetállamok ellenében alakulna. Egyes konkrét problémák megoldása érdekében szuverenitásuk bizonyos hányadát „beadják a közösbe”, fenntartva maguknak azonban a végső ellenőrzés és befolyásolás jogát. Erre utal az, hogy jóllehet a Tanács enged a minősített többségi döntéshozatalnak, a komitológia, illetve a közösségi intézkedések nemzeti szintű végrehajtása révén a tagállamok továbbra is ellenőrizni tudják a folyamatokat. A demokrácia előbbieken tárgyalt problémakörében pedig mindez azt jelenti, hogy a jelzett kérdésekben születtek ugyan közösségi szintű megoldások, ám a nemzeti szint elsőbbségének elismerésével. Mindez azt jelenti, hogy a közösségi demokrácia – és a közösségi politikai tér – strukturálisan mint a tagállamok mellé rendelt, hierarchikusan pedig mint a nemzeti szinthez képest másodlagos politikai tér fogalmazódik meg.

Mindez a magyar csatlakozás szempontjából azt jelenti, hogy sem a nemzeti érdek érvényesítésének lehetősége, sem pedig a szuverenitás „nem vész el, csak átalakul”. Kétségtelen, hogy egy kis országnak kisebb a súlya is a közösségi politikában, mint a nagyoknak. Azonban éppen Dánia példája bizonyíthatja, hogy kis ország is küzdhet eredményesen

érdekeiért. Természetesen én is tisztában vagyok a Dánia és Magyarország helyzete között meglévő különbségekkel. A figyelmet inkább a Dánia által követett tudatos integrációs stratégia eredményességére hívnám fel, amely példát egyébként Finnország is követte a csatlakozási tárgyalások során.

A közösségi demokrácia problémáira adott – eddig sikeresnek tűnő – gyakorlati válaszok egyértelműen a nemzeti elem és a tagállami szint megkerülhetetlenségét bizonyítják. A határozottan képviselt nemzeti érdekek és a hatékonyan működő politikai struktúra tehát egyrészt döntően befolyásolhatja az EU-hierarchiában elfoglalt helyünket, másrészt pedig azért fontos, hogy az integrációt a magyar választópolgárok számára vonzó perspektívaként lehessen megjeleníteni. Ennek azonban feltétele, hogy hazánkban is szükség van stratégiai jellegű vitákra az ország helyéről és céljairól az EU-n belül. Magyarországon már most is gyakran elhangzik a szuverenitás elvesztésének és a nemzetietlenségnek a vádja. Norvégiában ez két esetben is fontos eleme volt az integrációs készülődés kudarcának (Sogner–Archer 1995:392–393,402–403). A magyar politikának a jövőben világossá kell tennie, hogy a csatlakozással nem feladni kívánja az ország szuverenitását, hanem kiterjeszteni oly módon, hogy a tagság révén az ország befolyásolhatja az Európa jövőjét meghatározó döntéseket. A közösségi politika előző pontban összefoglalt jellemzői azonban nehezíthetik az ezzel kapcsolatos kommunikációt, hiszen a hagyományos kategóriák csak fenntartással alkalmazhatók az EU politikai karakterének leírására.

A stratégiai felkészülés ennél fogva többet jelent – mind a tömegkommunikációban, mind pedig a hazai politikai élet szereplői számára – az alapszintnél, a szakpolitikai (*policy*) felkészülés szintjénél. A politikai pártoknak – amennyiben tényleges konszenzus létezik közöttük ebben a kérdésben – árnyalt és koherens jövőképeket kell nyújtaniuk a választópolgároknak arról, hogy milyen EU-t támogatna Magyarország tagként, illetve milyen magyar magatartásra számíthat az EU-tagság esetén. Amennyiben ez nem történik meg, úgy a csatlakozással kapcsolatos alternatíva a választópolgárok számára a nemzetállam kontra integráció egyébként – mint láthattuk – hamis választási lehetőségére szűkül. A stratégiai vita elhanyagolása egyrészt csökkentheti a parlamenti pártok konszenzusának hitelét, másrészt pedig az integrációtól berzenkedő vagy azt csak óvatos realizmussal kezelő állampolgárokat könnyen az integrációt alapvetően érzelmi alapon elutasító pártok táborába hajthatja (Navracsics 1997b:18–19).

Az EU és a demokrácia kapcsolatrendszerének alakulása jól példázza, hogy a nemzeti és az európai érdek összeegyeztethető. Noha egyes felmerülő problémák megoldására mindig születnek radikális javaslatok, ezek – amint láthattuk – meglehetősen ritkán valósulnak meg. Tekintettel arra, hogy az alakulóban lévő közösségi politikai térben hosszú távon mindenképpen a nemzeti érdekek érvényesülésével és alapvető jellegével kell számolni, a felkészülés nemcsak az uniós struktúrák megértését, de saját nemzeti érdekeink definiálását és határozott képviselését is megköveteli. Már csak ezért is döntő jelentőségű, hogy előbb-utóbb sor

kerüljön a magyar politikai élet összes jelentős szereplőjének részvételével stratégiai vitára.

JEGYZETEK

- ¹ Vonatkozik ez a megállapítás mindenképp a föderalistákra, akik az európai integráció kiteljesedését „klasszikus” szerkezetű szupranacionális föderációban vélik megtalálni. Kiindulópontjuk egy európai alkotmány, illetve az, hogy az EU szerveit a nemzeti szintű alkotmányos intézményi rendhez kell közelíteni. Az európai alkotmány megteremtésére irányuló erőfeszítéseikről és az ezzel kapcsolatos problémákról lásd: Szilágyi István (1996–1997:34–41) és Szűcs Tamás (1996) tanulmányait.
- ² A szuverenitások közösítése azt a folyamatot jelöli, amelynek során a hagyományos tagállami szuverenitások elemét alkotó hatáskörök egy részét a közösségi intézmények gyakorolják anélkül, hogy a tagállamok elveszítenék a felettük való rendelkezés esélyét és jogát, valamint anélkül, hogy egy föléjük rendelt intézményrendszert hoznának létre. Az elmélet szerint az EU első pillére, az Európai Közösség mint szakpolitikai rendszer nem a tagállamok felett, hanem közöttük helyezkedik el. Az eredeti angol *pooling of sovereignty* kifejezés illetően fordításáért – és esetleges magyartalanságáért – a felelősség teljes egészében a szerzőt terheli.
- ³ A két kérdéskör fent jelzett azonosságát mutatja Karlheinz Neunreither (1994:312–313) osztályozása is, aki a demokratikus deficit problémáját a formális legitimitáció területével azonosítja, az uniós állampolgársággal összefüggő kérdéseket pedig a társadalmi legitimitáció témakörébe sorolja.
- ⁴ Jelen tanulmány, terjedelmi korlátai miatt, kénytelen lemondani az európai integrációval kapcsolatos elméletek akár vázlatos ismertetéséről is. A témával kapcsolatban lásd Kende Tamás (1995:79–96) tanulmányát.
- ⁵ Elsősorban a Római Szerződés 1970-es és 1975-ös módosításaira gondolok, bár megjegyzendő, hogy az Európai Parlament politikai súlyát illetően az áttörés 1976-ban következett be, amikor az Európai Tanács luxembourgi ülésén a *Tindemans*-jelentés alapján lehetőséget adott az EP közvetlen választására, igaz, sokak csalódására, nem egységes eljárási szabályok alapján bonyolítva le a választásokat.
- ⁶ A legitimitáció problémájának ezt a felfogását többnyire praktizáló politikusok népszerűsítik, így nézetük jobbra konkrét politikai eseményekhez kapcsolódva rövid beszédekben, illetve interjúkban lehetők fel. Az alábbiakban – vállalva a leegyszerűsítés vádját – a meglehetősen sokszínű és szerteágazó érvrendszer általánosabb megfogalmazásait és közös pontjait mutatom be, hangsúlyozva azonban az áramlat heterogenitását. Hivatkozással lehetőleg olyan műveket választottam, amelyek lehetővé teszik az irányzat „standartizáltabb” megismerését.
- ⁷ De Gaulle Európára vonatkozó politikai koncepciójáról kiváló áttekintést ad *Gazdag Ferenc* (1996:119–122).
- ⁸ Ezeket az alapértékeket Walter Hallstein (1972:42) a következőkben foglalta össze: béke, egység, egyenlőség, szabadság, szolidaritás, jólét, dinamizmus és biztonság.
- ⁹ Az ennek hiányából adódó problémákat lásd Szilágyi István (1996–1997) tanulmányában.
- ¹⁰ A szerződéstervezet megszületésének körülményeire és tartalmának rövid ismertetésére lásd: Corbett et al. 1995:301–303. Magyar nyelven Laczkóné Tuka Ágnes (1996–1997:54–55) ismerteti röviden a dokumentumot.
- ¹¹ A szerződéstervezet kudarca azonban korántsem vette el az EP kísérletező kedvét. Korábban is, és az Amszterdami Szerződéshez vezető tárgyalásokkal párhuzamosan is több javaslat készült egy európai alkotmányra. Ezeket magyarul Szilágyi István (1996–1997:39–41) és Szűcs Tamás (1996:8–10) tekintik át tanulmányaikban.
- ¹² Az eltérő értelmezési lehetőségekre és az ezekből adódó problémákra vonatkozóan lásd: Navracsics 1998.

- ¹³ A Régiók Bizottságával és működésével kapcsolatban lásd Soós 1996–1997; Navracsics 1997a.
- ¹⁴ Ilyen, a Római Szerződés által az egyént megillető jog volt például a munkaerő szabad vándorlására vonatkozó jog (48. §), ezzel összefüggésben a vándorló munkaerő társadalombiztosításhoz fűződő joga (51. §), a nők és férfiak egyenlő bérezésének követelménye (119. §) stb.
- ¹⁵ Lásd például a német alkotmánybíróság 1967-es határozatát, amelyben erre hivatkozva minősítette aggályosnak az EK demokratikus voltát (Mancini 1989:609).
- ¹⁶ Ezek közé tartozott egy közös európai televízió felállítás, euro-lottó beindítása, közös címer, zászló, útlevelelborító bevezetése stb.
- ¹⁷ A tagállamok területén való szabad mozgás és letelepedés joga (8a. §); a más tagállam területén élő uniós állampolgárt lakóhelyén is megilleti a helyi, illetve az EP-választásokon az aktív és passzív választójog egyaránt (8b. §); harmadik ország területén, ahol az egyén állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, az egyént bármely más uniós tagállam képvisellete részéről ugyanolyan védelem illeti meg, mint ha saját állampolgára lenne (8c. §); közösségi ügyekben az uniós állampolgárok petíciót intézhetnek az EP-hez, illetve a közösségi intézmények jogsértése esetén az ombudsmanhoz (8e. §).
- ¹⁸ Csak a legfontosabbakat említve: szemben Ausztráliával és Kanadával, Európában a lakosság túlnyomó többségét nem bevándorló egyének vagy csoportjaik, hanem őshonos nemzetek alkotják; továbbá az előzmények nélküli ausztráliai és kanadai politikai közöségteremtéstől eltérően, azoknak akik az EU-t mint államot akarják megteremtteni, erős és életképes – valamint az állampolgárok elsődleges lojalitását élvező – nemzetállamokkal kell szembesülniük.

HIVATKOZÁSOK

- Bogdanor, V. 1990. *Democratising the Community*; London: Federal Trust for Education and Research
- Bogdanor, V.–Woodcock, G. 1991. *The European Community and Sovereignty. Parliamentary Affairs*, (vol. 44) 4, 481–492.
- Corbett R.–Jacobs, F.–Shackleton, M. 1995. *The European Parliament*, London: Cartermill, 3rd edition
- Dehousse, R. 1995. Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue? In: J. Hayward (ed.) *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, 118–136.
- European Parliament 1988. *Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community*. PE 111.236/fin.1., February
- Featherstone, K. 1994. Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 32.) 2, 149–170.
- Gazdag F. 1996. *Franciaország története 1945–1995*. Budapest: Zrínyi
- Haas, E. B. 1964. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press
- 1968. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press. 2nd edition.
- Hallstein, W. 1972. *Europe in the Making*. London: George Allen and Unwin
- Harvie, C. 1994. *The Rise of Regional Europe*. London and New York: Routledge
- Heseltine, M. 1989. *The Challenge of Europe: Can Britain Win?* London: Weidenfeld and Nicolson
- Hirst, P. 1995. The European Union at the Crossroads: Integration or Decline? In: R. Bellamy–V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press, 45–56.
- Hoskyns, J. 1989. 1992 and the Brussels Machine. In: R. Dahrendorf et al.: *Whose Europe?* London: Institute of Economic Affairs, 11–21.

- Jahn, D.–A.-S. Storsved 1995. Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden, and Norway. *West European Politics*. (vol. 18.) 4. 18–37.
- Kende T. 1995. Integrációs elméletek. In: Kende T. (szerk.) *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris-Századvég, 79–96.
- Kirchher, E. J. 1992. *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Kuper, R. 1996. Democracy and the European Union. *European Dossier Series*, 35. London: University of North London Press
- Laczkóné Tuka Á. 1996–1997. Az Európai Parlament működésének kérdőjelei. In: Horváth Cs. (szerk.) *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 51–57.
- Lindberg, L. N.–Scheingold, S. A. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall
- Lodgè, J. 1994. The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. (vol. 531) 69–83.
- 1996. The European Parliament. In: S. S. Andersen–K. A. Eliassen (eds.) *The European Union: How Democratic Is It?* London: SAGE, 187–214.
- MacCormik, N. 1995. Sovereignty, Democracy and Subsidiarity. In: R. Bellamy–V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press, 95–104.
- Mancini, G. F. 1989. The Making of a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*. (vol. 26) 595–614.
- Marquand, D. 1979. *Parliament for Europe*. London: Jonathan Cape
- Meehan, E. 1991. European Citizenship and Social Policies. In: U. Vogel–M. Moran (eds.) *The Frontiers of Citizenship*. Basingstoke and London: Macmillan, 125–154.
- 1993. *Citizenship and the European Community*. London: SAGE
- Minogue, K. 1992. Transcending the European State. In: P. Robertson (ed.) *Reshaping Europe in the Twenty-First Century*. Basingstoke and London: Macmillan, 22–34.
- Mitchell, M.–Russell, D. 1996. Immigration, Citizenship and the Nation-State in the New Europe. In: B. Jenkins–S. A. Sofos (eds.) *Nation and Identity in Contemporary Europe*. London and New York: Routledge, 54–80.
- Morgan, R. 1996. Introduction. In: R. Morgan–C. Tame (eds.) *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*. Basingstoke and London: Macmillan, 1–20.
- Navracsics T. 1997a. Integráció és kohézió: Az Európai Unió regionális politikája. *Comitatus*. (vol. VII) 7–8, 126–145.
- 1997b. A Missing Debate?: Hungary and the European Union. *Sussex European Institute Working Papers in Contemporary European Studies*. 21.
- 1998. Területi érdekképviselet az Európai Unióban. *Társadalmi Szemle*. (53. évf.) 1., 1–16.
- Neunreither, K. 1994. The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and Opposition*. (vol. 29.) 3, 299–314.
- Newman, M. 1996. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst
- Obradovic, D. 1996. Policy Legitimacy and the European Union. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 34.) 2, 191–221.
- Papcke, 1992. Who Needs European Identity and What Could It Be? In: B. Nelson–D. Roberts–W. Veit (eds.) *The Idea of Europe: Problems of National and Transnational Identity*. New York and Oxford: Berg, 61–74.
- Peterson, J. 1995. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy*. (vol. 2.) 1. 69–93.
- Sasse, C. et al. 1977. *Decision Making in the European Community*. New York and London: Praeger
- Sbragia, A. M. 1992. Thinking about the European Future: The Uses of Comparison. In: A. M. Sbragia (ed.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the „New” European Community*. Washington: The Brookings Institution, 257–291.

- Scharpf, F. W. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*. (vol. 66.) Autumn, 239–278.
- Sefraty, S. 1992. *Understanding Europe: The Politics of Unity*. London: Pinter
- Séguin, P. 1993. La Politique Autrement: Reform it Altogether. In: S. Hill (ed.) *Visions of Europe: Summing Up the Political Choices*. London: Duckworth, 51–56.
- Smith, A. D. 1992. National Identity and the Idea of European Unity. *International Affairs*. (vol. 68.) 1, 55–76.
- Sogner, I.–Archer, C. 1995. Norway and Europe: 1972 and Now. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 33.) 3., 389–410.
- Soós E. 1996–1997. A regionális és helyi önkormányzatok szerepe az Európai Unió döntéshozatalában. In: Horváth Cs. (szerk.): *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 345–351.
- Szilágyi I. 1996–1997. Európai Unió: alkotmányfejlődés és regionalizmus. In: Horváth Cs. (szerk.): *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 34–50.
- Szűcs T. 1996. Létrehozható-e az európai alkotmány?. *Európai Szemmel*. 1–2., 3–17.
- Wallace, H. 1992. What Europe for Which Europeans?. In: G. F. Treverton (ed.) *The Shape of the New Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press, 15–34.
- Weale, A. 1995. Democratic Legitimacy and the Constitution of Europe. In: R. Bellamy–V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press, 81–94.
- Williams, S. 1991. Sovereignty and Accountability in the European Community. In: R. O. Keohane–S. Hoffmann (eds.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Co.: Westview, 155–176.

ILONSZKI GABRIELLA

Parlament az Európai Unióban és Magyarországon

BEVEZETÉS

Az Európai Parlament (EP, European Parliament) az EU-kutatásoknak sokáig mostohagyereke volt. Nem véletlenül, hiszen szerepének állandó bővülése ellenére az elemzések azzal kerültek meg az EP-re vonatkozó kérdéseket, hogy az igazi döntések a Miniszterek Tanácsában (Council of Ministers, továbbiakban Tanács) születnek, és az Európai Bizottságban (European Commission, továbbiakban Bizottság) finomodnak tovább, ahol gondoskodnak végrehajtásukról és ellenőrzésükről is. Ezenkívül – vallották az EP-t negligálók – ebben a két testületben megjelennek a nemzeti és az EU-érdekek is, tehát az EP csak adalék, amely ráadásul összegubancolja az EU intézményeinek amúgy is szövevényes funkcionális és képviseleti hálóját.

Ez a vélekedés és helyzet az 1987-ben életbe lépett Single European Act-tel, (SEA) és még inkább az 1993 novemberében életbe lépett Maastrichti Szerződéssel (MT, Maastricht Treaty) kezdett változni, amelyek új jogokat adtak az EP-nek és új módon vetették fel viszonyát a Tanácshoz és a Bizottsághoz, de természetesen az EU egyéb intézményeihez is. Paradox módon napjainkban az EP körül összpontosulnak az elemzések és a viták azért is, mert az EU polgárai számára valójában az EP az egyetlen igazán átlátható európai intézmény (Lodge 1996), hiszen az országos választásokon közvetlenül választott Európai Parlamentben ülő nemzeti képviselők (MEP, Member of the European Parliament) közelebb állnak az állampolgárokhoz, mint a Tanács miniszter-tagjai vagy a Bizottságnak az európai bürokráciához tartozó tagjai. Ezenkívül az Európai Parlament játéktere hasonlít a nemzeti parlamentek színtereéhez,

nem annyira kiismerhetetlen világ, mint a sokszor még a téma szakértőit is zavarba hozó belső működési szabályokkal működő Tanács vagy a 15 000-es brüsszeli bürokráciát mozgató Bizottság.

Tehát az EU-intézményrendszer változásai és az európai társadalmi igények, beleértve az állampolgárok és a kritikus elemzők szándékait, egyaránt megkerülhetetlenné teszik az EP alaposabb vizsgálatát. Az EP azonban nemcsak az EU intézményrendszerén belül lett egyre fontosabb, hanem a demokrácia, legitimáció, képviselő, szuverenitás gondolatkörén keresztül az egyes nemzeti intézményekkel, különösen a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatában is. A fő kérdés az, hogy ebben a kapcsolatban csorbulnak-e a nemzeti politikák, illetve hogyan egészíti ki egymást az „európai” és a nemzeti parlamenti intézményrendszer.

Ezek az általános kérdéseken belül meg lehet és meg is kell fogalmazni a fenti problémák magyarországi vonatkozásait. Érdekes azonban, hogy – mint látni fogjuk – a mi kérdéseink nem igazán különböznek a már csatlakozott országok kérdéseitől: hogyan kapcsolódnak a nemzeti intézmények, szereplők és döntéshozatali folyamatok az európaihoz, hogyan érvényesíthetők a sajátos érdekek, hol vannak a befolyás gyakorlásának fő pontjai stb., ezek az alapkérdések Nagy-Britanniában és Portugáliában egyaránt.

E három problémakörre lesz az írás elsősorban figyelemmel, vagyis az EU-n belül az EP helyét, a nemzeti parlamentek hozzá való viszonyát és a magyarországi parlamenti intézményrendszerre vonatkozó kihívásokat kívánja bemutatni. Bár az elemzés középpontjában a parlamenti szintér áll, ez elválaszthatatlan az egyéb intézményi színterektől, tehát olykor elengedhetetlen lesz a tágabb kitekintés.

Ezek a szempontok konkrét kérdések mentén bonthatók ki: *a)* milyen funkcionális változásokkal számolhatunk a magyar parlamentet illetően az EP-vel és más nemzeti parlamentekkel való „találkozása” során; *b)* hogyan kapcsolódik majd a magyarországi parlamenti és pártelit az európai politikai osztályhoz; *c)* az EP működésbeli és döntéshozatali folyamatai milyen tanulságokat és munkafeltételeket hordoznak a magyar országgyűlés számára. A jelzett területek sok esetben inkább még csak a kérdéseket és nem a válaszokat tartalmazzák, tehát mintegy a kutatás további irányainak tekinthetők az európai intézmények és a magyarországi politikai rendszer viszonyának elemzésében. A sikeres csatlakozáshoz az ilyen irányú részletes vizsgálatok a későbbiekben elengedhetetlenek lesznek.

FUNKCIONÁLIS SZEMPONTOK

Magyar nézőpont

Más országok tapasztalatai igazolták, hogy a nemzeti parlamentek realitása alapvetően befolyásolja az adott országban az európai intézményekről és elsősorban az Európai Parlentről vallott nézeteket (Jacobs et al.: 6 és kk.). Nyilván más elvárásokat fogalmaz meg az EP-ről egy an-

gol vagy egy német. A mi esetünkben a magyar országgyűlés realitásai és a funkcióiról alkotott nézetek szintén már előzetesen utalhatnak az EP-hez és az EU egyéb intézményeihez való viszony alakulására.

Milyen funkciók hordozója a magyar országgyűlés, mennyire fontos témának tartja Magyarország nemzeti szuverenitását, és elismert-e ennek letéteményeseként, egyáltalán elfogadott-e általános képviseleti tartalma; törvényhozási és kormányellenőrzési funkcióiban abszolút hiteles-e, mennyire hordozza a rendszer legitimitációját stb. Ilyen és hasonló kérdések döntenek majd el, hogy egyrészt a politikai elit hogyan értékeli az „európai kapcsolatot”, másrészt, hogy a társadalmat foglalkoztatni fogják-e ezek a kérdések. Jómagam máshol már azzal érveltem, hogy a magyar parlament a rendszerváltás első időszakában igényelt központi helye után a második ciklusban tisztázta kapcsolatait a kormánnyal és a pártokkal, és ehhez képest formálta belső intézményeit (Ilonszki 1997a), tehát sok tekintetben funkcionális tisztázódáson ment keresztül, és az intézményesülés, stabilizálódás és professzionizálódás kulcsfogalmaival leírható folyamatok során kezdte kialakítani azt a politikai teret, amely működésének kereteit adja. Ebben a folyamatban ugyanakkor „veszített” a rendszerváltás első időszakában központiak tételezett helyéből. A nagy intézményekkel való kapcsolatainak letisztulása és belső intézményesülése ellenére azonban számos kérdés nyitott maradt, főleg ami a társadalommal (mint választókkal és érdekszervezetekkel, csoportokkal stb.) való kapcsolatokat jelenti. Tehát a magyar választópolgár véleménye és viselkedése valószínűleg nem lesz teljesen egyértelmű a magyar országgyűlés és az európai intézmények találkozása során: még mindig jelentős, bár csökkenő elvárások és nagy csalódások alkotják orientációt a parlament szerepét, képviseleti és hatékony politika-csinálási tartalmát illetően.

Hogy maga a parlament milyen funkciókat vindikál magának az integrációs folyamatban, az természetesen nem pusztán a szándékán múlik. Az „európai ügyek” nemzetközi méretekben is általában kormányzati ügyek, és az EU irányítása mind elvi, mind gyakorlati szempontból sokáig kizárólag a kormányok és delegátusaik kompetenciája volt. Ezt figyelembe véve megállapítható, hogy a magyar országgyűlés az átlagosnál nagyobb szerepet igényelt magának ebben a folyamatban, ami nem jelenti ugyanakkor azt, hogy ezzel mindenki elégedett lenne, akár parlamenti, akár kormányzati oldalon.

Az elemzést megkönnyíti, hogy a magyar országgyűlésben nincsenek olyan politikai erők, amelyek elleneznék az integrációs folyamatot, bár főleg az utóbbi időben – amióta a kérdések konkrétábbá váltak – kezd látszani, hogy az integráció általánosságban történő elfogadása nem zárja ki eltérő következtetések levonását. Ez a változás üdvözlendő, és előrelépés, mondjuk, ahhoz képest, amikor a társulási szerződést a magyar parlament vita nélkül fogadta el. Paradox módon, minél inkább felszínre kerülnek a vitatott kérdések, annál nagyobb esélye lesz a megfelelő megoldások, politikák kialakításának.

A magyar országgyűlésben napirenden vannak az európai integráció kérdései, de az ezzel kapcsolatos ambivalenciák nem elhanyagolhatóak.

a) Például, bár Közép-Kelet-Európában először a magyar országgyűlésben alakult bizottság az európai integrációs ügyek kezelésére (1992 júniusában, akkor még különbizottságként), a többi bizottságban csak periférikusan kerülnek elő az integrációs folyamatból következő feladatok¹, annak ellenére, hogy elvileg a bizottságok többségében napjainkban már működik integrációs albizottság. b) Ezenkívül, ugyan 1994 óta állandó bizottságként és ennek megfelelő kiterjedt jogokkal működik az integrációs ügyek bizottsága, az elemzésekből mégis egyértelmű, hogy a fontos szereplők, főleg a kormányzat és a frakciók nem mindig tekintik partnernek². c) Hasonló ellentmondás, hogy egyrészt a bizottság kiterjedten használja a rendelkezésére álló lehetőségek közül a meghallgatások rendszerét, de mindössze kétszer élt a törvénykezdeményezés jogával (az egyiket később visszavonta). Igaz, az egyetlen elfogadott törvény nagyon lényeges volt, mert kötelezte a kormányt, hogy évente beszámoljon az országgyűlésnek az integrációs lépésekről. d) Belső ellentmondás az is, hogy a bizottság élén az egyik parlamenti párt elnöke áll, ami a bizottság rangját emeli, viszont a bizottság fluktuációja a legmagasabb a magyar országgyűlésben: miközben a személyi stabilizáció a bizottságok szintjén az egész parlamenti intézményrendszer professzionalizálódásának jele, a második ciklusban 30 képviselő „fordult meg” az integrációs bizottságban. e) Bár itt is elkezdődött a többi bizottságban is érvényes specializáció, vagyis a tagok bizonyos területekre koncentrálnak, ugyanakkor szűk keresztmetszet, hogy a bizottsági tagok egy részének és a magyar parlamenti elit többségének nincsenek jelentős európai tapasztalatai.

Az ambivalenciák ellenére szinte példátlanul nagy siker, hogy valamely parlament ki tudja harcolni, hogy már az integráció előkészítésében valamiféle, legalább ellenőrzési joga legyen. A Bizottságtól 1997 tavaszán megérkezett csatlakozási kérdőívet a kormányzat nem is akarta a parlament – vagy annak integrációs bizottsága – rendelkezésére bocsátani. Végül – igaz, csak a kitöltés után – ez megtörtént, demonstrálva a magyar országgyűlésnek az átlagosnál nagyobb szerepét ezekben a folyamatokban. Ez a tény annak a tágabb összefüggésnek a szempontjából is érdekes, hogy – mint nyugat-európai tapasztalatokból tudjuk – az európai szintér demokratikus vagy nem-demokratikus volta csak részben következik magából az EU intézményrendszeréből és működéséből: legalább ennyire fontosak a nemzeti szinterek demokratikus megoldásai, tehát az adott kérdésben például az, hogy a kormányzatnak elsősorban a gyorsaságra és a problémamentességre koncentráló törekvéseivel szemben hogyan jutnak érvényre az ellenőrzésre és így közvetve a szélesebb képviselőletré építő és legitimációt hordozó parlamenti szempontok is.

A belső ambivalenciákat persze így is folytathatnánk, hiszen a magyar országgyűlés plenáris ülésén még nem hangzott el kérdés vagy interpelláció az EU-tagság ügyében, az integrációs bizottság elnökének a házelnökhöz benyújtott javaslata egy „integrációs politikai vitanap” szervezésére nem talált meghallgatásra, és úgy tűnik, egyetlen ülés után „elhalt” az a kezdeményezés, amely a finn csatlakozás előkészítése során működő módszert követve egy „Nagy Bizottság” felállítását szorgalmazta,

amely testület parlamenti és kormányzati szereplőket is magában foglalt (volna).

Tapasztalhatunk bizonytalanságokat a magyar országgyűlés európai ügyeket érintő külső kapcsolataiban is. Bár az Európa-szerte népszerű „nagy kérdések” nem értek el ide, vagyis például senki nem tart attól, hogy az Európai Parlament veszélyeztetné a magyar parlament legitimitását vagy szuverenitását, és elvonná a nemzeti parlament hatáskörét az európai szintérre, ez nem jelenti azt, hogy az eddig kialakított kapcsolatok felhőtlenek. Például az Európai Parlament és a magyar országgyűlés közös bizottsága, amely 1994 óta évente kétszer ülésezik, a magyar tapasztalatok és elvárások szerint nem igazán hatékony. A magyar integrációs bizottság tagjaiból és az EP delegáltjaiból álló közös bizottság különféle kérdéseket tárgyalhatna és ajánlásokat fogalmazhatna meg az EU intézményei számára a magyar integrációs kérdésekben, de ezt mindig csak a magyar fél teszi meg, az európai partner többnyire érdektelen (Györi 1997).

Ennél fontosabb, hogy az Európai Parlament bizottságainak a bővítést érintő meghallgatásaira meghívják a magyar országgyűlés integrációs bizottságának képviselőjét. Ugyanakkor nem kapnak meghívást az EP-bizottságoknak a bővítést érintő konkrét vitáira és a plenáris ülésekre. Hasonlóképpen eddig nem kaptak meghívást az egyes nemzeti parlamentek integrációs ügyekkel foglalkozó bizottságait tömörítő találkozókra (COSAC, Conference of European Affairs Committees), bár erre elvileg a szabályok szerint – megfigyelői státuszban – lehetőség lenne. Látszik tehát, hogy „valami van” az EP és a magyar országgyűlés együttműködésében, de ez még „nem az igazi”.

Európai nézőpont

A magyar országgyűlés és az EU-intézmények, elsősorban az EP kapcsolatát tehát az eddigiekben alacsony szintű formalizáltság és jelentős elvárások jellemzik (az utóbbiak egyértelműen a magyarországi politikai elit oldaláról). Ahhoz, hogy ennek a kapcsolatnak a természetét világosan lássuk, tisztában kell lenni az EP-ről szóló aktuális vitákkal, amelyek a „demokratikus deficit” gyűjtőfogalmába csoportosíthatók. Bár az utóbbi időben jó néhány elemző megkérdőjelezi a demokratikus deficit átfogó érvényességét (lásd Judge 1995; Judge–Earnshaw 1994; Brittan 1995), a vélemények még mindig megoszlanak.

A demokratikus deficit fogalma három nagy irányt jelöl. Elsősorban az EU nagy intézményei, vagyis az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti viszonyra vonatkozik abban az értelemben, hogy az Európai Parlament nem tudja betölteni a parlamenteknek általában tulajdonított szerepeket, mivel a hagyományos parlamenti jogok egy részét a Tanács és a Bizottság birtokolja (például a Bizottság kizárólagos joga a törvények kezdeményezése), és nem a szokásos módon viszonyul az EP a „kormányához”, vagyis a Bizottsághoz sem. A demokratikus deficit második területe az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek kap-

csolatára vonatkozik, elsősorban arra, hogy a nemzeti parlamentek nem tudják megfelelően ellenőrizni az EP-ben zajló folyamatokat. A harmadik deficités terület az EP és az EU-állampolgárok közötti viszonyokat érinti, miszerint az európai állampolgárok számára az euroszintér áttekinthetetlen, nem tudják, hogy mennyire hatékonyan képviselik érdekeiket, egyáltalán az adott (és még mindig nem homogén) választási szisztémában lehet-e megfelelő képviseletről beszélni, és ebből következően bizalmatlanság uralkodik az europolitikai osztály iránt, ami olykor legitimációs kérdőjeleket is támaszt.

Miközben nem lehet figyelmen kívül hagyni a demokratikus deficitre vonatkozó megállapításokat, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy részben a változások iránya, részben pedig az EU konkrét működési keretei mutatják, hogy a deficit esetleg más forrásokból pótolható, vagy a deficit oka éppen nem ott van, ahol általában keresik.

Ad 1. A nagy intézmények kapcsolatrendszerében például határozottan növekedett az EP ereje: Maastricht óta jóváhagyását kell kérni a Bizottság, sőt a tavalyi amszterdami kormányközi konferencia (Intergovernmental Conference, IGC) határozata szerint a Bizottság elnökének kinevezését illetően is. Hasonlóképpen nagyobb szerepe lett a törvényhozási folyamatokban is, mivel bizonyos döntési procedúrák bevezetésével gyakorlatilag befolyásolni tudja a Bizottság kezdeményezéseinek sorsát.

Ad 2. A nemzeti parlamentekkel összefüggésben azt kell kiemelni, hogy ellenőrző szerepük, illetve annak problémái nem annyira az európai, hanem magáról a nemzeti szinterről szólnak. Erre egyébként már most pozitív példaként szolgál az előbbieken vázlatosan leírt magyar eset is. Vagyis a nemzeti parlamenteknek elsősorban „otthon” kell kialakítaniuk saját kormányuk vonatkozásában az ellenőrzés kereteit, ami aztán biztosítja az európai ellenőrzést is, hiszen a kormányok jelen vannak a Tanácsban és tulajdonképpen a Bizottságban is.

Ad 3. Talán a legérdekesebb terület a demokratikus deficit tétel finomítására az állampolgárokkal való kapcsolatokra, a képviselőkre stb. vonatkozó rész. A hagyományos parlamenti képviselőt, illetve a korlátait hangsúlyozó elemzések figyelmen kívül hagyják, hogy az Európai Uniót egyre inkább átszövik a funkcionális képviselői intézmények (érdekszervezetek, társulások, szövetségek stb.), amelyek kiegészítik a parlamenti képviselőt. Ezenkívül az euroszintér legitimációs problémái sokszor a nemzeti politikai színterek problémáit tükrözik. Bizonyosan így van ez a választói „fatigue”, a politikai szkepticizmus növekedése, a politikai intézmények iránti bizalmatlanság növekedése tekintetében. Tehát, miközben az EU intézményrendszere távolról sem tökéletes, dinamikus változásai és a nemzeti politikai rendszerekkel való összefüggései új színen láttatják a matematikus (deficitesek tartott) területeket is.

Itt kell megjegyezni, hogy miközben az Európai Parlament körüli viták és elégedetlenségek sokszor a nemzeti parlamentekkel való összehasonlításból következnek, az EP mégis számos szempont alapján különbözik a nemzeti parlamentektől. Elsősorban is, fennállása óta az az érdeke, hogy az éppen aktuális status quo-t megváltoztassa. Az EP fejlőd-

dését bővülő jogosítványai szempontjából hét szakaszban lehet összefoglalni³. Kezdetben nem is parlamentnek, hanem „gyűlés”-nek (assembly) nevezték, és valóban csak konzultatív szerepe volt a Tanács és a Bizottság mellett. 1975 volt az első fordulópon, amikor a költségvetési következményekkel járó törvényhozási ügyekben egyeztetési procedúrát (conciliation) írtak elő a Tanáccsal való viszonyában. Harmadik lépésként, 1979-től az Európai Parlamentbe (és most már ezen név alatt) közvetlen választásokkal kerültek be – az addigi delegálás helyett – a képviselők. 1980-tól az EP ha nem is törvényhozási, de *törvényhúzási* jogot kapott, mert a Tanácsnak meg kellett várnia az EP véleményét a törvények elfogadása előtt.

Az igazi áttörést az utolsó három szakasz lépései jelentik. 1987-ben a SEA beleegyezési (assent) jogot adott az EP-nek a társulási és csatlakozási szerződések ügyében, és kooperációs jogot jó néhány területen (például környezetvédelem, munkahelyek védelme, a szakmai képzés támogatása, a szociális és regionális alapok elosztása stb.), amely szerint az EP-nek a javaslatot elutasító vagy módosítást javasló döntése alól a Tanács és a Bizottság csak minősített többségi vagy egyhangú szavazással „bújhat ki”. Ezt követően a Maastrichti Szerződésben megjelent az együttdöntési formula (co-decision), amelyben az EP-nek már lehetősége van – igaz, bonyolult eljárási menetben – a törvénykezdeményezések végleges elutasítására – eredetileg például az egészségügy, a kulturális és tudományos ügyek, a diplomák nemzetközi elismerésének kérdései, a fogyasztóvédelem területein. Legújabbán, az amszterdami IGC eredményeképpen, kiterjesztették az együttdöntési formulát egyéb területekre is és egyszerűbbé tették az érvényesülését.

Jelenleg tehát az EP ha nem is rendelkezik a törvénykezdeményezés jogával, bizonyos területeken mindenképpen joga van a törvények módosítására és elutasítására. Az EP óriási utat tett meg a konzultatív gyűlés szerepkörétől a mai állapotig, ráadásul ebben kezdeményező szerepet töltött be, nyomást gyakorolt az európai intézményekre, legitimációját igyekezett funkcióinak bővülésével növelni.

De nem maradt tétlen a demokratikus deficitet érintő második területen, a nemzeti parlamentekkel való viszonyában sem. Például az EP felhívására találkoztak az EP és a nemzeti parlamentek képviselői 1990 novemberében Rómában az úgynevezett Assizes keretében (igaz, azóta nem talált követésre az esemény), hogy tárgyaljanak kapcsolataikról és tágabban Európa jövőjéről. Bizonyos javaslataik bekerültek a maastrichti szabályok közé. Később az EP nyilatkozatot csatolt a Maastrichti Szerződéshez, amelyben nagyobb szerepet követelt a nemzeti parlamenteknek. Ezeket a fejleményeket természetesen nem kell túlértékelni. A nemzeti parlamentek nem várhatják, hogy az EP képviselje az ő szempontjaikat. A nemzeti parlamenteknek kell megtalálniuk a nemzeti érdekek európai képviseletének és az európai intézmények ellenőrzésének legmegfelelőbb módszereit. E tekintetben sok minden történt az utóbbi időben.

Elsősorban a Tanács ellenőrzése lenne a feladat, hiszen ott ülnek az egyes országok miniszteriális képviselői. De a nemzeti parlamentek bele-

szólása ezen a szinten meglehetősen irreális, hiszen a Tanácsban a döntéseket vagy egyhangúlag, vagy minősített többséggel hozzák. Ezért a nyugati parlamentek egy része az ellenőrzés „megelőzések” módszerével próbál élni. A francia nemzetgyűlés például törvényt alkothat az EP-ben még csak előkészítés alatt álló törvénykezdeményezésekről, amivel aztán kötelező pályára állítja a maga miniszterét a Tanácsban. Másik példaként, brit javaslatra legalább négy hétnek kell eltelnie egy törvényjavaslat kihirdetése és a Tanácsban az arról való döntés között. Ez idő alatt a nemzeti parlament megtárgyalhatja az adott ügyet. Ismerve a nemzeti parlamentek általános terhelését, persze új lehetőségeik egy részével nem tudnak élni, mégis fontosak ezek a lépések, mert a problémák megoldásának reális irányait mutatják. Összességében a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament ellentétei csak látszólagosak, hiszen nem egymástól vesznek el funkciókat, hanem erősítik egymás funkcióit. Szoros kapcsolatukat bizonyítja a következő, az EP személyi összefüggéseit bemutató rész is.

PARLAMENTI ÉS PÁRTELITEK

Valamely intézmény működése szempontjából mindig meghatározó, hogy kiből áll. Így van ez az Európai Parlamenttel is, és a következtetések levonása annál érdekesebb, mivel itt a képviselők háttere többdimenziós: a politikai dimenziót kiegészíti a nemzeti hovatartozás dimenziója. A következőkben az europarlamenti osztály alakulását és jellemzőit állítjuk középpontba, ismét kiegészítve azzal a szemponttal, hogy az integrációs folyamat során ennek milyen következményei lehetnek a magyarországi politikai osztályra és a politikai rendszerre nézve.

Az Európai Parlament létszáma jelenleg 626 fő, és az amszterdami IGC perspektivikusan – a majdan bekövetkező bővítés utáni időszakra gondolva – 700 főben limitálta ezt a számot. Az 1979-es 198 főről a bővítés egyes lépcsőfokain és az arányosítási törekvéseknek megfelelően⁴ alakult ki a mai taglétszám. Ebben a nagylétszámú testületben Magyarországnak valószínűleg 25 tagja lesz, de a szám, bár kicsinek tűnik, nem elhanyagolható, mert a döntéseknél minden szereplő nagyon fontos. Az utóbbi időszak legfontosabb megállapítása ezzel összefüggésben éppen az, hogy az EP-ben a politikai hatalom egyre diffúzabb, tehát minden szereplő fontos, és kapcsolataik, alkalmi vagy állandósuló koalícióik a döntések, szavazások során meghatározók lehetnek (Lane et al. 1996; Hosli 1997).

A másik fontos szempont, hogy az EP-tagok szavazatait általában a párhovatartozás és nem a nemzeti hovatartozás határozza meg (Hosli 1997), vagyis az EP a nemzeti kereteken átnyúló pártfrakciók terepe, ezek a frakciók „ülnek együtt”, és a pártszempontok határozzák meg elsősorban az EP működését. Jelenleg 9 frakció létezik, kiegészülve viszonylag kisszámú (kb. 5 százaléknyi) frakciókon kívüli európai parlamenti képviselővel, és közismert a szocialista frakció dominanciája is (626-ból 221 fő).

Az európarlamentari osztály magának az EP-nek a formálódásával együtt alakult ki. Kezdetben, amikor az EP szerepe még korlátozottabb volt, a nemzeti parlamenti és pártelit és az európai elit nem különült el egyértelműen. A tagokat a nemzeti kormányok/parlamentek delegálták, így funkciójuk, függetlenségük és legitimitációjuk bizonytalan maradt. Azután az elkülönülő választási folyamat eredményeként és az EP funkcióinak bővülése, az ebből adódó nagyobb munkaterhek, valamint az Európára vonatkozó szakértelem igénye miatt megváltozott a helyzet, és kialakulóban van az európarlamentari elit, természetesen az egyes országok viszonylatában nagyon eltérő módon. Például három országban (Belgium, Görögország, Spanyolország) ténylegesen tiltják a kettős mandátumot, vagyis az Európai Parlamentben és a nemzeti parlamentben egyszerre betölthető képviselői feladatot. De konkrét tiltás nélkül is egyre ritkább a kettős mandátum. A nemzeti hagyományok természetesen befolyásolják ezt a kérdést (mint minden más területet is), tehát például a cumul-de mandate-tal rendszeresen élő francia politikai rendszer ezt a sajátosságát exportálja az európai szintre is, vagyis a francia EP-tagok körében a leggyakoribb a kettős mandátum. Őket az olaszok követik.

Ez természetesen nem azt jelenti, hogy elszakadtak volna a szálak a nemzeti politikák/parlamentek és az EP között. A mi szempontunkból éppen az az érdekes, hogy milyen szálak őrződtek meg és miként, milyen kapcsolatok fontosak, hiszen ez utalhat a potenciális magyar euroelitre is. 1996-ban átfogó felmérés készült az EP tagjaival többek között karrier-háttérükről. A 314 válaszoló túlnyomó többsége beszámolt korábbi pártfunkcióról, jelentős részük korábbi közhivatali funkcióról és érdekszervezeti funkcióról is (Wessels 1996)⁵. Szorosak tehát a kötődések a nemzeti politikai szintérhez, bár körvonalazódnak az európai parlamenti elit-preferenciák. Annnyiban még nem teljes az új elit, hogy a fluktuáció viszonylag nagy: a jelenlegi EP-ben csak 40 százalék a továbbszolgáló tag, bár valamelyest rontják az arányt az újonnan csatlakozott országok képviselői. Általában és átlagban 50 százalék körül van az EP folytonossága, ismét nagy nemzeti eltérésekkel: a brit EP-tagok szolgálnak a leghosszabb ideig, őket követik a németek és a hollandok. A dél-európai országok EP-tagjainak fluktuációja a legnagyobb. Látható tehát, hogy az előző részben taglalt funkcionális szempont dinamikáján kívül a személyi kérdések is sajátos dinamika hordozói – sok tekintetben elválaszthatatlanul a funkcionális változás kérdéseitől.

Valószínűleg nem járunk messze az igazságtól, ha feltételezzük, hogy a fenti tendenciák és jelenségek egy része a magyar csatlakozás során a magyar politikai osztály számára is realitássá válik. Például, felidézve az 1994-ben ekörül kibontakozott vitát, majd a gyors koalíciós döntést és törvényhozási aktust, nem lenne meglepő, ha a magyar politikai osztály a cumul-de mandate-ra voksolna, hogy így erősítse meg – új európai pozíciókkal – országos szerepét. Ezt támasztja alá az, hogy a magyar országgyűlés tagjainak fluktuációja nagy (1994-ben 63 százalék), és ez prognosztizálható az 1998-as választásokra is. Vagyis az európai csatlakozás idejére sem várható még az európai demokráciák átlagát megközelítően stabil parlamenti elit.

Ugyanígy várható, hogy a pártok uralta politikai rendszerből kikerülő magyarországi euroelit is szilárd pártkapcsolatokkal rendelkezik majd. Meghaladná ennek az írásnak a kereteit, ha a párt-központúság eltérő tartalmait próbálnánk értelmezni. Mégis utalni kell arra, hogy amennyiben a párt-központúság vagy párt-dominancia a pártok és a társadalom közötti kapcsolatok fejletlenségét, a politikáikért nem felelős pártokat, és a policy vitákkal szemben pártpolitikai vitákat jelent, úgy fennáll annak a veszélye, hogy az európai politikai pozíciók a párthierarchiák sinecurái lesznek.

Az ilyen típusú párt-dominancia azt is lehetetlenné teszi, hogy az európai parlamenti választásokon az országos politikán túlmutató kérdések, listák stb. jelenjenek meg. Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy ez a gyakorlat honos az EU sok országában is. Kormányban és ellenzékben lévő pártok egyaránt lakmuszpapírként használják az euroválasztásokat azt tesztelve, hogy népszerűségük miként alakulhat a következő országos választásra. Az utóbbi időben azonban egyre inkább előkerülnek az „igazi” európai kérdések is. E tekintetben (is) teljesen új feladatok várnak majd a magyarországi párt- és parlamenti elitekre, hiszen meg kell fogalmazniuk, hogy miben különböznek az európai ügyekét illetően.

A változások ugyanakkor nemcsak Magyarországon – és nem is első sorban itt – konstitutálódnak. Meg kell például oldani az euroválasztások finanszírozását. Amíg a hazai pártoknak kell állni a költségeket, a szegényebb pártok eleve kisebb eséllyel indulnak. A választások pénzügyi reformja valószínűleg kedvezően hatna – más országokon kívül – nálunk is, és az új politikai lehetőségek révén átsrukturálhatná a nemzeti terepet. Az európai pénzeknek nem csekély szerepe van az ilyen és hasonló folyamatok indukálásában. Például az elismerten őszeurópai pártok finanszírozása elindította a különböző csoportosulások egyéges párttá válását (Duff 1994).

A parlamenti és a pártelitek szempontjából tehát levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Európai Parlament önállósodásában és elkülönülésében fordulóponthoz érkezett, és ebbe a folyamatba kell majd illeszkednie a magyarországi euroelitnek. Nem korai mérlegelni az ehhez szükséges kvalitásokat, de az igazi felkészülést azt jelenti, ha a pártok kidolgozzák az integrációra vonatkozó elképzeléseiket. Nem mindegy, hogy a hierarchizált és elkülönült pártelitek kiegészítő funkciói vagy a politikai osztálynak egy-egy függetlenebb és szakmailag felkészültebb csoportja lesz-e a magyar euroelit része.

MŰKÖDÉSI FELTÉTELRENDSZER

Ez a terület a magyar országgyűlés szempontjából két okból fontos. Egyrészt praktikusán meg kell tanulni, hogy miként működik belülről az Európai Parlament, mert csak így lehet majd hatékonyan bekapcsolódni a munkájába, másrészt pedig abból az „elvibb” okból, hogy bizonyos eltérések láttán (főleg az érdekcsoportok, lobbyk kapcsán) oldódjanak a ha-

zai politikában meglévő gátlások, és esetleg adaptálásra kerüljenek új megoldások. Az előzőekben láttuk, hogy az utóbbi évtizedben az EP funkcióiban terebélyesedett, és politikai elitjének önállóságával is fordulóponthoz érkezett. Ez a tendencia csak egyértelműbbé válik az intézmény belső működésének vizsgálatakor.

A megnövekedett törvényhozási feladatokkal párhuzamosan egyre nagyobb lett az EP-ben a bizottságok szerepe. A 20 állandó bizottság az európai parlamenti képviselők speciális szakértelmének igazi terepe, ahol a törvényjavaslatok vizsgálata folyik. Gyakorlatilag mindegyik EP-tag egyszerre mind bizottsági tag, kb. kétharmaduk egyetlen bizottság, és 1/3-uk két bizottság tagja. Idejük tetemes részét (egyhónapos időszakon belül egy hetet) a bizottsági feladatokkal töltik. A bizottságoknak, a magyar esetben is jól ismert módon, a pártfrakciók által történő megegyezés alapján kinevezett elnöke van, és az egyes törvényhozási ügyek vitelére, menedzselésére speciális szabályok alapján választanak egy-egy *rapporteur*t. A bizottsági és *rapporteur*-helyek olyannyira fontosak, hogy pontrendszerben értékelik, rangsorolják őket, majd nemzeti és párt-hovatartozás szerint egyaránt nyilvántartásba veszik, amelynek keretében aztán a konkrét ügy-preferenciáktól függően lehet „cserélgetni” a helyeket.

A dolog valóban bonyolult, de ha az egyéb feltételeket nézzük, egészen nyilvánvaló okból. Már önmagában az is érdekes, hogy az EP plenáris üléseit természetesen Strassbourgon tartják, de a bizottsági munka Brüsszelben folyik. Brüsszelben, ahol közel van az eurobürokrácia, és ahol az érdekszervezetek és lobbyk is összpontosulnak. Felmérések és vizsgálatok bizonyítják, hogy a parlament véleményének formálása szempontjából legnagyobb jelentőséget a bizottsági elnököknek és a *rapporteur*öknek tulajdonítanak, és a képviselőknek a bizottságban betöltött helyét fontosabb tényezőnek tekintik, mint a pártfrakcióban betöltött helyét (Kochler-Koch 1997). Egyértelműnek tűnik tehát, hogy a bizottságok a döntéshozatal centrumai. Mi adja a bizottságoknak ezt a kitüntetett szerepét? Egyrészt a bizottsági tagok specializációja és szakértelme az adott területen (Bowler-Farrell 1995), másrészt az intézményi összefüggések: tudjuk, hogy a Bizottság bürokráciája informálisan gyakran kikéri az EP-bizottságok véleményét egy-egy törvényjavaslat előkészítésekor (Judge 1995), hogy a külső szereplők elsősorban a bizottságokhoz fordulnak, és hogy az EP-n belül a döntés előtti egyeztetések a bizottságok feladata.

Természetesen nem minden bizottság egyformán fontos. A bizottságok közti hierarchiát az határozza meg, hogy hol születnek a legfontosabb döntések, és hol költik a legtöbb a pénz. Eszerint a külügyi és biztonságpolitikai, a regionális ügyekkel, valamint a mezőgazdasággal foglalkozó bizottságok állnak a hierarchia csúcsán.

Milyen következtetések adódnak mindebből a magyar országgyűlésre és az integrációs folyamatra nézve? A legfontosabb, hogy a képviselők szakértelme és aktivitása felértékelődik. Ez nemcsak a majdani magyar európarlamenti elit szempontjából fontos, hanem a már most kiépülőben lévő kapcsolatok szempontjából is. Hasonlóképpen fontos, hogy

meg kell tanulni működtetni a procedúrákat, mert így valószínűleg jobb döntési pozíciók érhetőek el. Ehhez nem árt, ha az integrációval foglalkozó nagyobb csapat (ami közvetlenül is több száz ember lehet) tisztában van az egyes policy területeken nem csupán saját preferenciáinkkal, hanem más országok preferenciáival is. A döntési folyamatok alkujellege nyilvánvaló realitás az európai szintéren. Végül, de nem utolsósorban meg kell ismerni azt a politikai közeget, amelyben a döntések számtalan szereplő összeműködéséből alakulnak ki.

A nemzeti alapú és a nemzetközi (csetleg összeurópai) érdekcsoportok és lobbyk egyre fontosabb szereplői az EU politikai rendszerének, és az Európai Parlament markáns környezetét alkotják. Egyes elemzők szerint a törvényjavaslatok kilentizede valamilyen érdekcsoporttól indul el, és így ér a Bizottság és az EP bizottságainak íróasztalaihoz (Brittan 1995). Az érdekcsoportok alaposan felkészültek, valószínűleg ez is hozzájárul hitelességükhöz és befolyásukhoz. Például az Európai Parlament tagjainak többsége számára az érdekcsoportoktól szerzett információk szakértői jellege a kölcsönös előnyökön nyugvó kapcsolatuk alapja⁶. Az elemzések ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy ezeket a kapcsolatokat alaposan kondicionálják a nemzeti szintér hagyományai és gyakorlata, vagyis a képviselők viselkedését e tekintetben (is) befolyásolja az otthoni gyakorlat.

Tehát, miközben a fenti folyamatokból világos, hogy az európai integráció és a képviselet nem alapulhat kizárólagosan a politikai intézményeken, éppen emiatt óriási hátrányai vannak nemcsak Magyarországnak, hanem az egész térségnek, hiszen a párt- és parlamenti alapú érdekképviselet dominanciája, a viszonylag kevés szereplő a politikai szintéren és az érdekképviseleti tevékenység elfogadottságának alacsony szintje hátrányos helyzetbe hozza már az indulásnál ezeket az új belépőket.

Az előbbiekből – paradox módon – az írás elit-központú (a parlamentre koncentrált) feladat kijelölésétől és fókuszától eltérve, éppen az következik, hogy az európai integrációs folyamat megértése és menedzselése szempontjából az EU sokszereplős politikai színpadához kell első sorban alkalmazkodni.

KONKLÚZIÓ

Jó néhány konkrét következtetést levontunk az előbbiekből, a konklúzióban azonban legalább röviden érinteni kell azt az általános kérdést, hogy az „európai politikai rendszer” alakulása szempontjából reálisan mivel számolhatunk a nemzeti és az EP-pozíciók viszonyát illetően, hiszen ambivalenciáik egyértelműen felszínre kerültek. Elméletileg tisztában kell lenni azzal, hogy a többségében parlamenti kormányzás keretei között működő európai demokráciák, amelyekben ráadásul erre a hagyományra alapozó tudások, elvárások és érzületek vannak, nehezen értelmezik és érvényesítik azt a sajátos új európai keretet, amely ugyan vállalja a parlamenti kormányzás tradícióját, de nem tudja – részben a federalizmus irányába mutató megoldásai és igényei, részben pedig a

nemzetállami tradíciók miatt – a tág európai szintéren intézményileg értelmezni. Ritkán fogalmazzák meg, hogy a föderalizmus és a parlamenti kormányzás felhőtlen viszonyára egyáltalán nincsenek példák, tehát nem várható el, hogy a föderalizálódó EU a klasszikus parlamenti kormányzás kereteit simán működtesse⁷. Az EP tehát nem lehet olyan klasszikus parlament, mint a brit, nem lehet olyan a viszonya „kvázi-kormányához”; vagyis a Bizottsághoz, mint a parlamenti demokráciákban, és a Tanácstól sem lehet elvárni, hogy valamiféle parlamenti felsőházként viselkedjen. A szerepek sokkal komplexebben jelennek meg az európai szintéren, mint az egyes politikai rendszerekben.

Ennek megfelelően az Európai Parlamentnek valahogy úgy kell kialakítania képviseleti-legitimációs szerepét, hogy közben aktív részesesévé váljon a föderatív intézményekkel való kapcsolatoknak, és segítse az egyre erőteljesebbé váló funkcionális képviseleti szál érvényesülését az európai politikai szintéren. Az EP mint a nemzeti érdek egyik, de nem kizárólagos megjelenítője (hiszen a funkcionális érdekképviselő szervezetei is nagyon gyakran a nemzeti érdekeket igyekeznek integrálni az EU-ban, bár kétségkívül erőteljesek az összeurópai érdekképviselői szálak is), az európai politikai terep integrálója lehet: az euro-polity, az euro-demos, az euro-citizen katalizátora, illetve szószólója, mert legitimációja okán minden más szervezetnél inkább tudja vállalni ezeket az ügyeket, miközben szakértelme is megvan hozzá. Ettől az EP-től, amely eszerint valójában csak erősíti az EU demokratikus tartalmait, nem kell féltetni a nemzeti parlamentek integritását és szuverenitását.

Meg kell tehát találni azokat a fogódzókat, amelyek a valóban új intézményi megoldások tartalmát jelentik. Erről állapította meg Schmitter (1996), hogy nem várhatjuk, hogy az európai intézmények egyszerűen újrafuttassák a demokráciák általános intézményi megoldásait. Új megközelítések kellene. Magyarország szempontjából ez olyan feladatokat jelent, hogy meg kell tanulni a sokszereplős európai politikai játékteret, ki kell építeni az együttműködés új formáit az állami politikákon túlmenően, meg kell őrizni szuverenitását úgy, hogy nem ad le nemzeti érdekeiből, praktikusán-pragmatikusán kell partnereket és szövetségeseket keresni – és természetesen mindig az adott kérdéstől függően, változó módon –, tárgyalni és érvelni kell az EU nemzetközi nyelvein stb. Ezeknek a követelményeknek egy része nem idegen a magyar politikai tradíciótól, más részük azonban teljesen új. Az alkalmazkodás ezekhez a követelményekhez hozzájárul majd a hazai politikai rendszer demokratikus potenciáljának kiteljesítéséhez is.

Mi lesz a magyar parlament szerepe a továbbiakban? Mint láttuk, eddigi szerepe – ambivalenciái ellenére – ígéretes és bizonyos tekintetben eredményes volt. Fontos kormányzati szereplők nyilatkozataikban utalnak arra, hogy a későbbiekben sem tartják elhanyagolhatónak a magyar országgyűlést az integrációs folyamatban. A magyar országgyűlésnek a nemzeti politikai szintéren betöltött szerepei (hogyan tud beleszólni a törvények előkészítésébe, hogyan tudja ellenőrizni a kormányt, miként tudja a képviseleti és legitimációs feladatokat ellátni) fogják eldönteni európai szerepét is. E tekintetben a magyar országgyűlés nemzetközi

összehasonlításban valószínűleg nem lesz gyenge, bár nyilván nem lesz olyan erős, mint mondjuk a dán parlament, mert mások a kormány és a parlament közötti erőviszonyok.

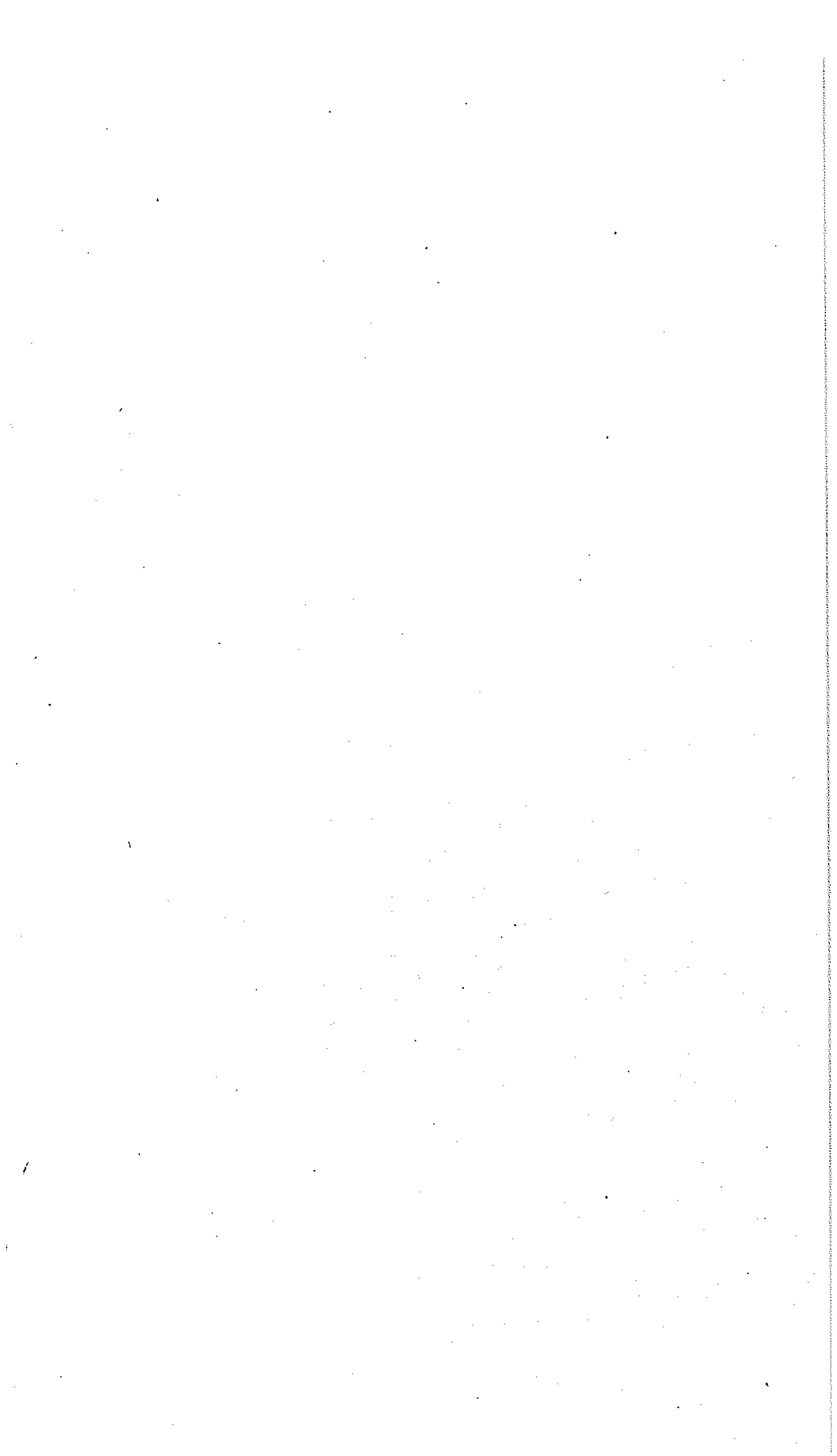
Sok múlik majd a szereplőkön: a parlament integrációs bizottságának tekintélye, a képviselők európai ügyek iránti fogékonysága és a választópolgárok orientációi egyaránt fontosak lesznek (nem szólva itt a kormányzati szándékokról). Ezek a körülmények hatnak majd az EU intézményeire is. Hiszen az Európai Parlamentet elvileg erősíti, ha a nemzeti elvárások és gyakorlat nem túrik a nemzeti parlament teljes háttérbe szorítását. Az Európai Parlament az EU intézményrendszerén belül valószínűleg „nyerne” a magyar csatlakozással, mert a magyarországi politikai rendszerben nem elhanyagolható a parlamenti szintér, aminek csak látszólag mond ellent, hogy ugyanakkor a parlament iránti bizalmi indexek alacsonyok. Ez mindenhol így van, de nem akadályozza meg az állampolgárokat, hogy elvárják és számonkérjék parlamentjüktől és képviselőiktől érdekeik képviseletét. Ugyanakkor a magyar országgyűlés is nyer az EP-kapcsolatokkal, mert alkalmazhatja a nemzetközi testület hatékonyságnövelési, professzionalizálódási, működési tapasztalatait.

JEGYZETEK

- 1 Felmérés a „Bizottságok szerepe a magyar parlamentben” című témáról. Interjúorozat 39 bizottsági tag parlamenti képviselővel a Demokrácia Kutatások Magyar Központja keretében 1996 első hónapjaiban. Néhány következtetésről lásd Ilonszki 1997a.
- 2 Az elemzésnek ezek a szempontjai jól dokumentáltan megtalálhatók a Bizottság titkárának átfogó és érdekes írásaiban, amelyeket itt is használok, különös tekintettel Győri E. (1997) tanulmányára.
- 3 Ebben az összegzésben Jacobs et al. (1992) munkájára hagyatkozom, kiegészítve a legújabb intézményi változtatásokkal.
- 4 A lakosságszámhoz mért arányosítás nem tökéletes, mert a „nagyok” alulreprezentáltak. Figyelmem kívül hagyva Luxemburg extrém példáját, a két szélső esetben: Németországban 1 millió lakosra 1,22 EP parlamenti mandátum, Írországban pedig 4,17 EP parlamenti mandátum jut.
- 5 Helyi pártvezetői háttére 80 százaléknak volt, és országos pártvezetői háttére 73 százaléknak. 54 százalék szolgált valamilyen helyi, 44 százalékuk pedig valamilyen országos köztisztületben. 15 százalék volt korábban kormánytag, 32 százalék szakszervezeti vezető és 15 százalék nőmozgalom vezetője.
- 6 Az EP képviselőinek 80 százaléka szerint az érdekcsoport tevékenységében számukra a szakértői információ a legfontosabb (Kochler-Koch 1997).
- 7 Föderalizmuson azt a politikai rendszer minden elemére vonatkozó „filozófiát” értem, amelynek klasszikus példája az USA. Az EU igényelné ezt a fajta federalizmust (sokfélesége és a sokféleség megőrzésének igénye miatt), de ezzel nem összeegyeztethető a parlamenti demokrácia. A kevés európai föderáció (pl. Németország) nem a föderalizmus alapján áll (az állam és az autonómiák szerepe és logikája, pártrendszer stb.), tehát gond nélkül működik parlamenti keretekben. A föderalizmus átjárja a politikai rendszer, a politikai kultúra és a politikai gondolkodás minden elemét, a föderáció csak az állami intézményi megoldásra vonatkozik.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bowler, Shaun–David M. Farrell 1995. The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination. *British Journal of Political Science*, vol. 25, 2 (April)
- Brittan, Sir Leon 1995. Making Law in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, (vol. I.) 1.
- Dehousse, Renaud 1995. Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue? *West European Politics*, July, 118–130.
- Duff, Andrew 1994. Building a Parliamentary Europe. *Government and Opposition*, vol. 29, 2 (Spring)
- Eliassen, Kjell A.–Catherina Borve Monsen 1997. Interest Representation and Legitimacy in the European Union. *Centre for European and Asian Studies, Report*, RI.08.97
- Györi Enikő 1997. *Parliaments and the European Union – the Involvement of the Hungarian National Assembly in the Process of European Integration*. Paper presented at the conference on „The Role of Central European Parliament in the Process of European Integration” Prague, 12–14 September
- Hosli, Madeleine O. 1997. Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and Partisan Actors. *European Journal of Political Research*, 31, 351–366.
- Ilonszki Gabriella, 1996. *European Framework and ECE Political Realities. The European Parliament and the National Parliaments in East Central Europe*. Budapest Papers on Democratic Transition, 183.
- Ilonszki Gabriella 1997a. *A magyar országgyűlés 1990–1997: Intézményesülési sikertörténet néhány kértőjellel*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Ilonszki Gabriella 1997b. Some External and Internal Dimensions of Parliamentary committee in Hungary: Western Research Frameworks and Central European Experiences. In: L. D. Longley–Attila Ágh (eds.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies II.: The Changing Role of Parliamentary Committees*. Appleton: WI, 471–488
- Jacobs, Francis–Richard Corbett–Michael Shackleton 1992. *The European Parliament*, Longman. Second edition
- Judge, David 1995. The Failure of National Parliaments. *West European Politics*. July, 79–90.
- Judge, David–David Earnshaw 1994. Weak European Parliament Influence? A Study of the Environment Committee of the European Parliament. *Government and Opposition*, (vol. 29), 2
- Kochler-Koch, Beate 1994. Patterns of Interest Representation in the European Union. *Government and Opposition*, vol. 29, 2
- 1997. *Organized Interest in the EU and the European Parliament*. Paper presented at the IPSA XVII. World Congress, Seoul, 17–21 August
- Lanc, Jan Erik–Reinert Maelend–Sven Berg 1996. Voting Power under the EU Constitution. In: S.S. Andersen–K.A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 165–185.
- Lodge, Juliet 1996. The European Parliament. In: S. S. Andersen–K. A. Eliassen (eds.) *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage 187–214.
- Noel, Emile 1995. Future Prospects for Europe. *Government and Opposition*, (vol. 30) 4.
- Raunio, Tapio 1996. *Party Group Behaviour in the European Parliament*. Tampere: University of Tampere.
- Schmitter, Philippe C. 1996. Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. In: Gary Marks–Fritz W. Scharpf–Philippe C. Schmitter–Wolfgang Streeck (eds.) *Governance in the European Union*. London: Sage, 1–13.
- Tsebelis, George 1995. Conditional Agenda Setting and Decision-Making in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, (vol.1) 1.
- Wessels, Bernhard 1997. Members of the European Parliament: Motivations, Role Orientations and Attitudes Towards Enlargement of the European Union. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 213.



POKOL BÉLA

Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus

Tanulmányomban azt kívánom elemezni, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozása esetén Magyarországnak milyen hatásokkal kell majd számolni és milyen változtatásokra lesz szükség a hazai alkotmányjogi intézményrendszerben. Ehhez először röviden emlékeztetek az Unió központi döntési mechanizmusának néhány jellemzőjére, majd ennek fényében térek ki arra, milyen szükségszerű módosulásokkal kell szembenéznük a magyar központi állami szerveknek, elsősorban az Országgyűlésnek, a kormánynak és az Alkotmánybíróságnak.

AZ UNIÓ DÖNTÉSI MECHANIZMUSAINAK SAJÁTOSSÁGAI

Az utóbbi években a szórványos feldolgozások után már monografikusan is rendelkezésünkre áll e témában szakkönyv (az előbbiekre lásd Gazdag 1992, illetve Izikné 1995; az utóbbira Kende 1995), de a főként már tagállami kereteket megtapasztalt országok szakirodalmán belüli koncepcionális szembenállásról olvashatunk a magyar szerzőtől (Berke 1996) is. A alábbi rövid jellemzés ennek ellenére fontosnak látszik, és talán érthetőbbé teszi az uniós csatlakozásból a hazai alkotmányjogi be rendezésre háramló hatások feltérképezésének hangsúlyait.

A parlamentarizálódás csökevényessége

Az Unió tagállamaiban politikai demokrácia uralkodik. Az állami döntések alapvetően a választásokon nyugvó képviseleti szerveken alapulnak, és a kormányzati szervek egyrészt a népképviseleti szervektől függenek, másrészt döntéseik ezek törvényein nyugszanak. Az Európai Unióban egyesült és döntési hatásköreik egy részét az Uniónak átengedő

tagállamok ennek ellenére óvakodtak attól, hogy az Unió egészének szintjén teljes értékű parlamentet hozzanak létre. Ennek megfelelően az Európa Parlament lényegében csak tanácsko生ó szerv, az Unió törvényhozása nem rá épül, ennek szerve a tagállamok minisztereinek grémiumát jelentő Miniszteri Tanács, vagy röviden csak a Tanács (Council of the European Union). Az Európa Parlamentet (EP) kezdetben nem is választották, hanem tagjait a tagállamok parlamentjei delegálták, és csak a „demokratikus deficit” emlegető kritikák nyomán döntöttek úgy a hetvenes években, hogy a tagállamok polgárai közvetlenül választanak ide képviselőket. Súlyos dilemmát jelent azonban, hogy tényleges hatáskörrel lássák-e el ezt a szervet, vagyis hogy valódi parlamentként működjön-e a parlament nevet viselő szerv. Ha ugyanis tényleges parlamentként működne, óhatatlanul átvinné lassanként az állami szuverenitás súlypontját a tagállami szintről az Unió szintjére, és ezzel Európa nemzeti közösségi felett egy „olvasztótégelyben” előbb-utóbb feloldódnának a nemzeti szuverenitás erői. Aki ezt tartja szem előtt, az ragaszkodik ahhoz, hogy az Unió szintjén a „demokratikus deficit” hangsúlyozása is már politikai értékelést sugalmaz (lásd Rabe 1996:220), hisz ez egyrészt elfedi, hogy tagállami szinten parlamentek legitimálják a tagállamokhoz kötött uniós döntési mechanizmust, másrészt nem utal arra, hogy uniós szinten egy ténylegesen ügyszó döntő parlament lassanként elsorvasztaná a tagállamok nemzetállami szuverenitását. Ezért nem véletlen, hogy mindazok a politikai erők, amelyek az internacionalizmus és/vagy a kozmopolitizmus értékeit és érdekeit vallják, lelkes szószólói az Európai Egyesült Államok megteremtésének. (Ennek egyik megnyilvánulása volt egy 1993-ban Lizsabonban szervezett, széles körű nemzetközi konferencián megvitatásra előterjesztett tervezet az egyszéges Európa Alkotmányára, amelyben kétkamarás Európa Parlament, az ennek bizalmához kötött európai kormány, államfő stb. szerepelt, és erre mint alkotmányjogi szakértő én is meghívást kaptam.) Ezzel szemben a tagállamokon belüli nemzeti-konzervatív vagy jobboldalibb színezetű pártok szkeptikusabbak az Unió föderalizálása tekintetében, és inkább ragaszkodnak a lazább kormányközi testületeken nyugvó uniós döntési mechanizmusokhoz.

A Tanács és a Bizottság eltérő kötöttsége

Az Unió döntési központjait tehát alapvetően a tagállami (szak)minisztereket tömörítő Tanács és a tagállamoktól megválasztásuk után függetlenített tagokból álló Bizottság jelentik. Az igazán súlyos döntések végső kimondására és nyilvánosság elé tárására ugyan a tagállami állam- és kormányföket tömörítő Európai Tanácsot (European Council) használják fel, de ennek a testületnek nincs állandó döntési stábja, sem székhelye, és e döntéseket is lényegében az előbb említett két szerv készíti elő. Ez persze azt is jelenti, hogy az Európai Tanács súlyának utóbbi időben megfigyelhető növekedése az Unió nemzetközi jellegét erősíti, és távolítja az „egyszéges szövetségi állam” jellegtől. A Tanács

tulajdonképpen eltérő szakminiszter-tanácsokat jelent, mivel e néven a tagállamok – a döntés tárgyától függően kijelölt – szakminisztereinek testületei működnek (a mezőgazdasági, a közlekedési, az ipari, a kereskedelmi stb. ügyekben a tagállamok illetékes szakminiszterei vesznek részt egy-egy alkalommal a Tanács döntéseinek meghozatalában). E testületnek önálló döntési apparátusa van, az elnöki pozíciót félévenként felváltva látják el egymás után az egyes tagállamok miniszterei, így e szerv alkalmas tényleges döntésekre, nem csupán formális „szentesítésre”. E tagállami kötöttségű szervvel szemben a Bizottság (Commission) elvileg elszakad a tagállamoktól, és az Unió egészének szerveként, tőlük függetlenül és részrehajlás nélkül látja el feladatát. A világ egyik legnagyobb hivatali apparátusát működtetve a „brüsszeli eurokraták” élén ténylegesen a Bizottság jelenti az Unió döntési centrumát, még akkor is, ha formálisan ez a szerv csak kezdeményezi és alapjaiban előkészíti a Tanács rendeleteit és irányelveit, amelyek tulajdonképpen az Unió törvényeként funkcionálnak. E rendeletek és irányelvek keretein belül végrehajtó rendelkezés jellegű döntéseket a Bizottság önállóan is kiadhat, sőt szűkebb körben a Tanács döntéseinek végrehajtásán túl is kiadhat rendeleteket és irányelveket. Jelenleg 20 taggal működik, a nagyobb államok két-két főt, a kisebbek egy-egy főt delegálhatnak négyéves időtartamra, igaz, az egyes delegálásokhoz a többi tagállam jóváhagyása is szükséges. A Bizottság elnökét is egyetértéssel választják ki a tagállamok – rendszerint a tagállamok állam- és kormányfőinek közös ülésén, miután az előző Bizottság megbízatása lejárt. Elvileg a Bizottságot az EP kétharmados többséggel visszahívhatja, ám ez a gyakorlatban – az EP országokéinti, illetve politikai irányzatok szerinti belső tagoltsága miatt – teljes mértékben kizárt. Jelezni kell, hogy az Unió föderalizálásáért és a nemzetállami kötöttség ellen küzdő politikai erők arra törekednek, hogy a Bizottság tagjainak választása is kerüljön át az Európa Parlamenthez, és ezzel párhuzamosan formailag is ez váljon az „Unió kormányává”.

Az Európai Bíróság

A Bíróságot jelenleg 15 bíró alkotja – minden tagállam egy-egy bírót delegál a többi tagállam kormányának egyetértésével –, valamint nyolc fő-ügyész segíti döntéselőkészítő munkájukat. Működésének alapvető jellemzőjévé vált az elmúlt évtizedekben, hogy ingadozás nélkül hajtotta előre ítéleteivel az Európai Közösség hatásköreinek expanzióját, és egyre több irányban igyekezett kiépíteni a közösségi jog tagállami jogokkal szembeni elsőbbségét. Így mindazok a politikai erők, amelyek a tagállamokon belül a nemzeti keretek leépítésére törekednek, a Bíróság mögé állva, expanzív tevékenységét támogatják. Emellett követelik az Európa Parlament ügydöntő parlamentté formálását, illetve szorgalmazzák a tagállamoktól független Bizottság további függetlenítését, európai kormányvá alakítását. Az Unió elődszervezetét alapító „Római Szerződés”, illetve az ezt kiegészítő, mai alapokmány, a Maastrichti Szerződés szerint a Bíróságnak kizárólagos joga van a szerződések, illetve az ezek

keretében formálódó közösségi jog (a Tanács és a Bizottság rendeletei és irányelvei) értelmezésére. A Bíróság az eddigiekben mindvégig kiterjesztően igyekezett értelmezni a Közösség és az Unió szerveinek hatásköreit a tagállamok hatáskörének rovására, és különösen kiemelkedik ezek közül az az újítása, mellyel 1964-től kimondta a közösségi jog közvetlen hatályát a tagállamokban és ennek elsőbbségét a tagállamon belüli joggal szemben. Ezt a tézist aztán a hetvenes években egy sor döntésében úgy pontosította, hogy a közösségi jogszabályokkal a tagállamok alkotmányai sem állhatnak szemben, és rájuk hivatkozva nem lehet mellőzni a közösségi jog alkalmazását. Ezen álláspont szerint tehát a tagállamok alkotmánybíróságai nem kontrollálhatják és nem tilthatják meg az egyes közösségi jogszabályok alkalmazását (lásd Berke 1996; Kende 1995, illetve Holzinger 1993). Ezt az expanziót eleinte elfogadták nagyobb ellenállás nélkül az egyes tagállamokon belüli erők, de az utóbbi években a mindig is vonakodó angolok mellett az olasz, a francia, majd a német alkotmánybíróság is megálljt parancsolt a Bíróság expanzív értelmezésének, és kimondták a tagállami szintű alkotmányok közösségi joganyag feletti státuszát.

AZ EU-CSATLAKOZÁS ALKOTMÁNYJOGI HATÁSAI

Az előbbiek fényében kiindulópontként azt lehet kiemelni, hogy a magyar alkotmányjogi berendezkedésre a csatlakozás attól függően fejt ki majd a hatásait, hogy addig miképpen alakulnak az Unió szemben álló politikai erőinek küzdelmei a föderális jelleg erősítésére vagy ezzel szemben a lazább kormányközi döntési struktúra kiépítésére irányuló törekvések között. Mindenesetre az elmúlt évtizedek fejleményeiből olyan fejlődési ív látszik kirajzolódni napjainkig, hogy az első évtizedek – kb. a 1980-as évek közepéig – a tagállamok szuverenitását nagyobb mértékben sorvasztó és az Európai Egyesült Államok létrehozatalára törekvő tendencia térnyerését hozták, ezzel szemben az utóbbi években szinte kivétel nélkül mindegyik tagállamban az egységesítő eufória híveinek háttérbe szorulása figyelhető meg (Lübbe 1994; Rabe 1996). Vagyis, ahogy a korábbi közös gazdasági piacból egyre inkább az egész társadalomra kiterjedő egységesülés kezdte éreztetni a mindennapokban is a hatását, a tagállamokon belül a szélesebb közvélemény határozottabban kezdett szembefordulni a nemzeti közösségeket sorvasztó fejlesztési törekvésekkel. Így, ha nem is lehet kizárni a visszafordulást az egyszerűbb gazdasági közösségre korlátozódó integrációs szinthez, de ennek ellenkezőjét, a föderális Európa létrejöttét sem. Legnagyobb esélye a mai köztes állapot fennmaradásának van, így először ebből indulok ki, amikor a 2002–2010 között esedékes magyar EU-csatlakozás alkotmányjogi hatásait és tennivalóit elemzem. Ezután annak a lehetőségnek (egyes politikai erők szemében veszélynek) a megvalósulását veszem alapul, hogy a csatlakozásunk idejére az EU mégiscsak eltolódik az Európai Egyesült Államok modellje felé, és ennek fényében is felvillantom a várható alkotmányjogi következményeket.

Az EU-csatlakozás hatásai a mai uniós szerveződés fennmaradása esetén

Alkotmányjogi síkon egy sor hatással kell számolni az uniós csatlakozásunk után, amelyek közül csak a leglényegesebbekre kívánok itt kitérni. Ezek között különösen az Országgyűlés, a kormány és az Alkotmánybíróság megváltozott szerepe igényel elemzést.

Az Országgyűlés hatásköreinek csökkenése

Az uniós csatlakozás után a mai magyar állami szuverenitás legfőbb leteleményesének, az Országgyűlésnek a hatásköre lényegesen csökkeni fog. Csatlakozási szerződésünk – az Unió alapszerződéseiből következően – tételesen felsorolva fogja tartalmazni azokat a hatásköröket, amelyek teljes mértékben átszállnak az Unió döntési központjaihoz, illetve azokat, amelyeken belül mind az Unió, mind a magyar állami központi szervek jogosultak jogszabályokat alkotni. Amint az Európai Bírósággal kapcsolatban már jeleztem, a tendencia eddig egyértelműen az volt, hogy az ilyen párhuzamos hatáskörökben is az Unió felé tolódott el mindig a hangsúly, és a hazai döntési kompetencia ezekben is csak a részletkérdések szabályozására szűkül. Ennek még keményebb formája és technikája az úgynevezett előfoglalás, amely a közösségi jog részére egész szabályozási területekről tiltja ki a nemzeti szintű jogszabályalkotást (Kende 1995:349–355). Ezzel a technikával néha kifejezetten is, de sokkal inkább hallgatólagosan nyomul előre a közösségi jog a nemzeti joghatósággal szemben. Mint az idézett szerző írja – meleg hangon és megértően kezelve az uniós döntési szervek és a Bíróság ez irányú, politikai tapintatot sugalló munkamegosztásos együttműködését –: „Jellemző módon egyébként ritka a tiltás vagy a korlátozás formáját öltő kifejezett előfoglaló rendelkezés, sokkal gyakoribb és politikailag is megfelelőbb a pozitívumokban fogalmazó, a közösségek számára célokat tűző, de valójában ezzel egyszersmind a hatásköröket átostzó közösségi jogszabály, amely ahelyett, hogy kifejezett tiltással közvetlenül belegázolna a nemzeti szuverenitás bajnokainak politikai érzékenységébe, szelíden, de határozottan átalakítja a hatásköröket. Ilyenkor a bíróságok hajtják végre a tényleges hatáskörrelvonást” (Kende 1995:350). Az európai közjog egyetlen magyar monografikus feldolgozásából tehát ez a hatás kikerülhetetlennek látszik – noha a mű nyílt politikai értékválasztása miatt sok szempontból majd ellenőrizni kell állításait –, ám a leadott hatáskörök pótlására az Unió Tanácsában részt vevő magyar miniszterek feletti ellenőrzésben biztosítani lehet az Országgyűlés szerepét. A miniszterek ugyan elsősorban a hazai kormány tagjaként vesznek részt a brüsszeli döntések kialakításában, de az ottani döntésükért is felelősséggel tartoznak a magyar Országgyűlésnek. Ebből a szempontból két fő alternatíva látszik kirajzolódni. Lehetséges, hogy csak utólagos felelősségre vonási lehetőséget biztosítunk a magyar Parlamentnek a miniszterek brüsszeli szavazatai vonatkozásában, de az is elképzelhető, hogy már e szavazatok leadása előtt lehetőséget teremtünk az Országgyűlés képviselői számára

a brüsszeli döntési téma megvitatására, és ezután kötött mandátummal ruházzák fel az adott minisztert a téma feletti szavazást illetően. Ezáltal meghatározott szavazat leadására kötelezhetik a tárgyban illetékes és a testületi döntésekre esetenként Brüsszelbe utazó magyar minisztereket. Az utóbbi években – a növekvő euroskepticizmustól is ösztönözve – az Unió parlamentarizálódását és demokratikus deficitjének megszüntetését ez utóbbi módon igyekeznek az Unió tagállamai megoldani, és például Németországban és Ausztriában a nemzeti parlament előzetes ellenőrzést gyakorol a brüsszeli Tanácsban részt vevő miniszterek felett (Holzinger 1993:2–14; Körner 1994; Rabe 1996:22). Ausztriában a csatlakozás előtti vitában a szakmai és a politikai körökben domináns álláspont szerint e probléma megoldására előzetes parlamenti európai integrációs bizottságot kívántak létrehozni, amelynek feladata a mindenkori osztrák álláspont kialakítása, illetve az, hogy ellenőrizze az adott osztrák minisztereket ezen álláspont képviselőjét illetően. Ez a megoldás a még kidolgozandó magyar ellenőrzési modell kialakításához is segítséget adhat, még akkor is, ha a legfontosabb döntések megvitatásában és eldöntésében a plenáris ülést tartjuk kompetensnek. Feltehetően nálunk is lesznek olyan politikai erők és törekvések, és ezek között a mindenkori kormányok mögött álló erők rövid távon gondolkodó politikusai szükségszerűen ott lesznek, amelyek a brüsszeli döntések Országgyűléshez kötöttségét igyekeznek majd minimalizálni, és a kormány kizárólagos ellenőrzési jogáért szállnak síkra. A kozmopolita és/vagy internacionalista érdekek szemszögéből a hazai parlamenti kötöttség helyett magától értetődő kritériumként merül fel az Európa Parlament szintjén a parlamentarizálódás, illetve a társadalmi akarathoz kötöttség. Ez a politikai-ideológiai formáció minden mai uniós tagállamban létezik, de, mint jeleztem, ez ma általános defenzívában van mindenhol.

Az Európa Parlamentbe választott képviselők kérdése

Az 1979 óta már közvetlenül választott Európa Parlament képviselői számára a választási rendszer szabályait a különböző tagállamok eltérően állapítják meg, noha néhány politikai erő támogatja az egységes európai választási rendszer létrehozását az EP vonatkozásában (lásd Győri 1995:212). Az erősödő tendencia az EU kormányközi döntési mechanizmusokra alapozására valószínűtlenné teszi, hogy ez a helyzet változzon, így a ma fennálló viszonyokból indulok ki a magyar választási rendszerben a csatlakozásunk után esedékes megoldások kimunkálásában. Az első kérdés a listás és az egyéni választási rendszer közötti döntés dilemmája az EP-be választandó magyar képviselők vonatkozásában. Itt a következő megfontolások lehetségesek. A feltehetően 20–25 fő körüli magyar EP képviselői kontingens kis száma nem teszi lehetővé a hazai vegyes típusú választási rendszer, az egyénnel kombinált listás választási rendszer egyszerű átvitelét erre a választásra. A 386 fős Országgyűlés esetén a 176 egyéni, a 152 területi listás és az 58 országos listás mandátumok nagy száma ad erre igazán lehetőséget. Így vagy az egyéni, vagy a listás választás al-

kalmazása merül fel, és ezek között kell valamelyik mellett dönteni. A döntést meghatározza, hogy homogénebb, egyszínűbb vagy heterogénebb, sokszínűbb politikai képviselettel akarjuk-e megjeleníteni Magyarországot az Európa Parlamentben. Az egyéni kerületi választási rendszerben ugyanis feltehetően csak egy-két párt, listás választás esetén pedig több párt is küldhetne az EP-be képviselőket. E dilemmában a döntésünket az a szempont irányíthatja, hogy az EP alapvetően (csak) politikai tanácskozó szerv, kevésbé fontos az EU-politikát meghatározó szerepe. Így az egyes országokat sokszínűbben megjelenítő választási rendszer, a listás választás tiszta megvalósítása tűnik célszerűnek, hisz ebben a testületben nem annyira a döntéshez szükséges átütő erő a fontos, hanem a minél teljesebb magyar véleménypaletta megjelenítése. (Természetesen egy erősebben föderális Európában gondolkodó politikai csoport, a számára „kívánt jövőt megelőlegezendő”, érvelhet ütöképesebb és egyszínűbb politikai képviselet fontossága mellett is, és akkor az egyéni kerületi választási rendszert fogja preferálni.) Ha a listás választás mellett döntünk, akkor felmerül az esetleges eredményességi küszöb felállításának kérdése, és hadd jelezzem, hogy megítélésem szerint itt indokolatlan lenne felállítani a hazai választásoknál meglévő ötszázalékos küszöböt. Egy-egy képviselői mandátum elnyeréséhez ugyanis itt – ahol kb. 20–25 képviselő megválasztásáról lesz szó – épp a leadott szavazatok körübelül öt százaléka lenne szükséges, így túlságosan kis párt eleve nem tudna egyetlen mandátumot sem elérni. További kérdés, hogy mi a célszerűbb az EP-választások esetében: a jelenlegi hazai kettős listás – területi és országos – rendszer alkalmazása, vagy ezzel szemben pártonként csak egy-egy országos lista állítása. Magam inkább az utóbbit tartom megfelelőnek, számomra nem tűnik célszerűnek a kettős lista. Ezt ismét a Európa Parlament magyar képviselői kontingensének kis létszámával lehet indokolni. A pártok megjelenítésére az Európa Parlamentben a pártonként egyetlen országos lista elegendő lesz, és például a mai erőviszonyokat alapul véve három-négy párt tudna képviselőt küldeni Strassburgba; a nagyobbak négy-öt, a kisebbek egy-két képviselőt. A listát állító pártok szelekciója azonban szükségesnek tűnik az EP-választások szintjén is, mivel több tucat bejegyzett „fantompárt” létezik nálunk, és a súlytalan pártok sokasága a szavazási listákon megzavarná az állampolgárokat. Országosan kb. tízezer aláírás – vagy inkább kopogtatócédula – megszerzése lehetne az országos pártlista állításának előfeltétele, és ez megfelelően kiszűrné a súlytalan, tömegtámogatással nem rendelkező pártokat. További kérdés a választási érvényességi küszöb meghatározása. Nyugat-európai adatok alapján a legtöbb uniós tagállamban – rendszerint kb. 30–35 százalékos részvétel az EP-választásokon, miközben ugyan ezekben az országokban a hazai parlamenti választásokon 80–85 százalékos – nem tűnik célszerűnek ilyen küszöb erőltetése. A magyarországi adatok ismeretében az országgyűlési választási részvétel 65–70 százalékos, feltehetően örülhetünk majd, ha az állampolgárok 20–25 százaléka elmegy az EP-választásokra. Persze ha valaki igazi föderális Európában gondolkodik, elfogadhatatlannak tartja az alacsony részvétel miatt csökkenő legitimitást, ehelyett az érvényességi küszöb felállítása mellett fog érvelni az EP-választásnál is.

A Magyar Alkotmánybíróság és az EK-jog kérdése

A legnagyobb hatást az uniós csatlakozásunk – még ha az Unió mai „felelősségben nemzetállamok konföderációja” jellegének fennmaradásából és nem az egységes föderális Európa irányába eltolódásból indulunk is ki – feltehetően a Magyar Alkotmánybíróság működési módjára tesz majd. Nézzük meg közelebbről az itt felmerülő összefüggéseket. Az egyik összetevőt a komplex jogi helyzetben, amelyben a Magyar Alkotmánybíróság találja majd magát uniós csatlakozásunk után, az Európai Bíróság saját pozícióját illető álláspontja jelenti. „Az EK Bíróság a második Simmenthal-ügyben (1978-ban) azt is megállapította, hogy a nemzeti bíróságoknak az EK-jog elsőbbségének érvényesítésével nem szabad arra várni, hogy a nemzeti jogalkotó, vagy az alkotmánybíróság érvényteleníti a közösségi jogot sértő szabályt” (Kende 1995:346). A mai helyzettel eltérően tehát, amikor az egyszerű törvények és más jogszabályaink felett csak az alkotmány áll, és ez is csak explicit alkotmánybírósági döntés révén tolhatja félre a releváns jogszabályi rendelkezések alkalmazását, a csatlakozás után megjelenik a konkurens – a közösségi jog egy rendelkezése –, amely ráadásul a magyar bíró saját döntése révén is felülbírálhatja a hazai jog rendelkezésének alkalmazását. Ugyanennek a felsőbb pozíciónak a pontosítását jelenti – az, amit a Bíróság mondott ki a Bizottság és Olaszország kormánya közötti vita eldöntésekor –, hogy „a közösségi joggal szemben semmiféle belső szabályra nem lehet hivatkozni. Ez annak a megerősítését jelenti, hogy a közösségi jog a tagállamok alkotmánya felett áll” (Kende 1995:347). A közösségi jog hazai jog feletti elsőbbségének további oldalát emeli ki a Bíróságnak az az álláspontja is, amely szerint a hazai bíróság „kénytelen megtagadni saját belső joga rendelkezéseinek alkalmazását még akkor is, ha azokat később fogadták el, mint a közösségi jogot” (Kende 1995:325). A fentiek tehát uniós csatlakozásunk után a hazai jogszabályok félretolására készítetik majd a magyar bíróságokat, minden felsőbb instancia közbejötté nélkül, és ez a hazai jogszolgáltatást ma még nehezen belátható módon átalakíthatja. Ami azonban főbb vonalakban előrelátható a hazai alkotmánybíráskodást és jogszolgáltatást illetően, az a következőkben foglalható össze.

1. A hazai Alkotmánybíróság döntési tevékenysége nagymértékben korlátozódik a csatlakozás után a gazdasági jogot és a polgári jogot illetően, mivel a közösségi jog, az említett három pillérré osztott uniós integrációs területeken belül, elsősorban erre összpontosul. (A föderális Európa irányába történő eltolódás estén azonban ez a korlátozás nagymértékben kiterjedne az egész jogrendszerre.) Így e jogterületeken a magyar jog végső meghatározása átkerülne a magyar Alkotmánybíróságtól az EU Bírósághoz.

2. Az ügyvédeknek-jogtanácsosoknak az alkalmazásra kerülő hazai jogszabály ügyfelükre esetleg hátrányos következményeinek kivédésére most már alternatív megoldások között kellene választaniuk: vagy a sok kötetben felhalmozott magyar alkotmánybírósági döntések fényében korrigálásra törekednek – és a bírónak az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordulást javasolják –, vagy a közösségi jog, il-

letve az ezt értelmező sok kötetnyi EU-bíróági döntések tanulmányozása után, a siker reménye esetén, ezek alkalmazására felhívják a bíró figyelmét. A Római Szerződés 177. cikke azt is lehetővé teszi, hogy a hazai eljárás felfüggesztése mellett az EU-bírószághoz lehet fordulni, hogy ez értelmezze a felmerült közösségi jog szabályának alkalmazhatóságát. A nehezen felbecsülhető hatások közül az egyik dilemma majd így hangzik: egy esetleges alkotmánybíróági döntés után az EK Bírószághoz fordulva, melyik döntése jelenti majd a felsőbb, így előbbre való döntést?

3. Az előbbi dilemmából is következik az a kérdés, hogy milyen lehetősége van a tagállami alkotmánybírószágnak az Európai Bírószággal szembeni ellenállásra. Mint említettem, az olasz, a francia, majd a német alkotmánybírószág többszöri álláspont-változtatás után az utóbbi években azt a jogot vindikálta magának, hogy a hazai alkotmány alapján kimondhassa a közösségi jog rendelkezései alkalmazásának tilalmát a hazai bíróságok előtt. A nemzetközi magánjogász – és újabban az Alkotmánybírószág elnökének tanácsadóként is segítő – Berke Barna több anyagban szintén ezt az álláspontot igyekszik a hazai alkotmánybírószághoz érvényre juttatni (lásd Berke 1996), ezzel szemben Kende Tamás ilyen szembenállást nem tart lehetségesnek, és inkább a Bírószág taktikai visszahúzódsait idézi, amikor az egyes nemzetállamilag különösen érzékeny kérdésekben a Bírószág „opportunistá” döntéseit elemzi (Kende 1995:298–299).

Az Európai Egyesült Államokhoz csatlakozás alkotmányjogi hatásai

Nem lehet kizárni azt sem, hogy a várhatóan nyolc-tíz év múlva esedékes uniós csatlakozásunk idejére mégiscsak azok a politikai erők tudják keresztülvinni akarataikat az Unióban, amelyek a mai, erősebben nemzetállami meghatározottságú Európai Uniót igazi szövetségi állammá formálják majd át. Ekkor tehát egy egységes európai uniós alkotmányi rendszerbe, az európai országok szuverenitását átvevő Európa Parlamentből, ennek bizalmához kötött európai kormányból és Európai Alkotmánybírószágból álló szövetségi államhatalomba olvadnánk be, nagyrészt feladva állami függetlenségünket.

Nézzük meg az ilyen csatlakozásból eredő alkotmányjogi hatásokat.

1. A legfontosabb változás abban jelölhető meg, hogy a tagállami – így a magyarországi – parlament mai központi szerepe drasztikusan csökken az országon belüli ügyek eldöntése tekintetében, és mintegy ennek „szurrogátumaként”, az Európa Parlament második kamarájában lehetne visszaszerezni valamennyit ebből a szerepből. Igazi szövetségi államként ugyanis a ma egykamarás Európa Parlament szükségképpen kétkamarássá válna, és a európai polgárok százmillióinak képvisellete mellett a második kamarába a szuverenitásukat elvesztett tagállamok mint egységek is feltehetően delegálhatnának képviselőket. Persze ez esetben is attól függhet a tényleges megoldás, hogy az „olvasztótégely” Európa-hívók milyen hatékonyan tudnák véghez vinni a tagállamokon belüli önálló akaratképzés leépítését. Amennyiben ugyanis megőriznék

még hatóképességüket a tagállamok szerveződésének maradék erői, akkor a tagállami parlamentek vagy kormányok delegáltjai lennének az EP második kamarájának képviselői. (Például ez a helyzet a német szövetségi második kamarában, a Bundesratban, ahová az egyes tartományokban többséget elért és így ott kormányt alakító párt delegálja a tartomány szövetségi képviselőjét.) Ezzel szemben, ha a helyi politikai akaratképzést olyan mértékben fel tudják őrölni, hogy még inkább az EU központi akaratképzése legyen az új szövetségi állam súlypontja, akkor az EP-be is közvetlenül választják majd a képviselőket. (Ahogy pl. az igazi olvasztótégely USA-ban fejlődtek a dolgok a tagállamok kárára.) Ha optimistábbak vagyunk és csak az első megoldásnak adunk esélyt a megvalósulásra nyolc-tíz év múlva, akkor abból kell kiindulnunk, hogy az egykori Magyarország területén élő populáció parlamentje néhány képviselő/szenátor delegálására kap majd jogot. A hazai parlamentünkben jelen lévő pártok vezérkarai jobban tudják kontrollálni az EP második kamarájába kerülő embereiket, mint ha az állampolgárok milliói közvetlenül küldenék oda őket, és így a hazai érdekek és vélemények markánsabban megjelenhetnek ott. Ezzel szemben, ha ide is az állampolgárok közvetlen választása juttatná be a képviselőket, akkor az atomizáltabb és médiaoligarchiák által manipulálhatóbb állampolgárok tömege fölött álló – és az országtól jobban elszakadó – képviselőink lennének az EP második kamarájában. Az EP ma is létező első kamarájában pedig a közvetlen választások révén amúgy is egy, a nemzeti szerveződéstől tendenciájában elszakadó és az európai központba erősebben integrálódó képviselői gárdánk alakulna ki. A mindennapi érintkezésben az angol, német, francia nyelvek használata csak kivételesen engedné e gárda számára a magyar nyelv használatát, amelyre így csak a választási kampány heteiben kényszerülnének. Ahogy valamikor a Bécsbe integrálódott hazai vezető csoportok nemzettudatát az idegenség jellemezte, úgy alakulna ki ismét a magyar társadalom ügyeit Brüsszelben és Strassburgban intéző vezető csoportjaink elidegenedése.

2. A hazai pártrendszer mai állapota és a mai erőviszonyok ezen belül is alaposan átalakulnának a föderális Európába olvadásunk után. A hazai pártok rákényszerülnének, hogy Brüsszelben hozzák létre csúcsszerveiket, ahol más tagállamok hasonló politikai értékeket valló pártjaival szövetkezve-integrálódva egyre inkább elszakadnának a hazai témáktól, nézőpontoktól és a magyar nyelvtől is. A magyar nyelv szükségszerű háttérbe szorulása az európai központokban automatikusan háttérbe szorítaná az értelmiségi-szellemi szektoroktól távolabbi csoportokból származó politikusokat. Ugyanígy a nemzeti-konzervatív pártok háttérbe szorulása és az internacionalista/kozmpolita erők előrenyomulása is prognosztizálható ilyen szövetségi európai államba integrálódásunk esetén. Az a közismert tény, hogy a nemzetállamiságot kevésbé méltányoló politikai erő könnyebben tud nemzetközi szinten más országbeli partnerekkel közös politikai erőt formálni, mint a nemzeti politikai erők, döntő lehet az utóbbiak visszaszorulásában.

3. EU-tagállami kormányunk szintén alaposan leértékelődne a szövetségi európai államba lépés után, és a másodrendű kérdések eldöntése

maradna csak rá. Tényleges szerepe emellett csak az lenne, hogy ellenőrizné az EP második kamarájában a hazai delegáltakat. A hazai párt-politikusok második vonala kapna itt szerepet, mivel az igazi pártvezérek a „tűz körül”, Brüsszelben és Strassburgban lennének, és mind a pártakaratképzésben, mind az állami akaratképzésben már csak a végrehajtó szerep maradna nekik.

4. Végül az Alkotmánybíróságot illetően ismét csak a szerepcsökkenést lehet itt említeni. A két verzió – a föderális Európa vagy ezzel szemben a nemzetállamok konföderációja – között még e tekintetben lenne a legkisebb különbség, mivel az Európai Bíróság mai határozottan aktivista döntési stílusa miatt a Magyar Alkotmánybíróság akkor is lényeges korlátozás alá kerül, ha a mai állapotok szerinti EU-ba lépünk be, ugyanis ma az EU nemzetállamokat sorvasztó jellege épp a Bíróság révén érvényesül. Egy igazi Európai Egyesült Államok létrejötte tulajdonképpen csak azt tenné fő szabállyá az EU szerveződésében, ami a Bíróság működésében már megvalósult. A tagállamok szuverenitását megőrizni kívánó erők tehát akkor lennének következetesek, ha nemcsak az EU parlamentjének, Bizottságának és Tanácsának szintjén szabnának gátat a nemzetállamiság sorvasztásának, hanem a Bíróság működését is újra tudnák szabályozni. Az egyes tagállamokon belül ezt a politikai erők nem tudják elérni, különösen nem olyan ország, amely még a belépés előtt áll. Az elmúlt évek markánsabb szembefordulása a föderális Európa politikai erőivel az európai közvéleményben talán ezt is elképzelhetővé teszi a jövőben.

Utóirat – egy új alkotmány kérdéséhez

A tartalmi kérdések áttekintése után még egy fontos kérdés felvetése látszik indokoltnak: az új magyar alkotmány készítésének kérdése. Mint közismert, a második ciklus kormánya, nagy országgyűlési többségét alapul véve, új alkotmány előkészítését és elfogadását tűzte ki céljaként, és hosszas vajúadás után egy szövegtervezet el is készült 1997 végére. Ez a tervezet lényegében a ma kialakult politikai és társadalmi erőviszonyokat és az ezen alapuló államhatalmi szerkezetet kívánja rögzíteni az új alkotmányban, nem sokban különbözve a mai, sokak által „toldozott-foldozottnak” mondott hatályos alkotmánytól. Noha az általános vélemény szerint ezt már nem lehet elfogadni a 1998-as választások előtt, de mivel néhány politikai csoporttól még lehet érveket hallani e tervezetnek későbbi időpontban történő elfogadása mellett, érdemes felvetni az EU-csatlakozás erre való kihatását.

Az osztrákok, időközben már bekövetkezett EU-csatlakozásuk előtt, alaposan megvitatták a csatlakozás által szükségessé váló alkotmánymódosítások kérdését – náluk még az 1920-ban elfogadott alkotmány van hatályban –, és arra a belátásra jutottak, hogy majdnem annyit kell módosítani a régi alkotmányon a belépés miatt, mint ha egy új alkotmányt fogadtak volna el (Kohl 1992; Körner 1994; Holzinger 1993).

Ezt kell szem előtt tartani, amikor most egy hosszú időre tervezett új alkotmány kérdése felmerül. Az elkészült alkotmánytervezet ugyanis

nem lehetett még tekintettel arra, hogy milyen EU-ba fogunk belépni, és az addig még több évnyi hátralévő idő ezt nem is teszi lehetővé. Annira azonban nem hosszú ez az idő, hogy addig ne tudnánk várni az új alkotmány elfogadásával – ha erre egyáltalán szükség van akkor, amikor a domináló politikai erők nem is akarnak lényegesen változtatni a hazai alkotmányjogi rendszeren.

IRODALOM

- Berke Barna 1996. Az európai közösségi jog alkotmányos korlátai. In: *Európai jogi tanulmányok*, 2. Budapest: ELTE ÁJTK Nemzetközi Magánjogi Tanszék Kiadványa, 2–49.
- Gazdag Ferenc 1992. *Európai integrációs intézmények*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Győri Enikő 1995. Az Európai Parlament bizottsági rendszere és kapcsolatai a Magyar Országgyűléssel. In: Izikné Hedri Gabriella (szerk.) *Magyarország úton az Európai Unióba*. AULA Kiadó, 201–245.
- Holzinger, B. 1993. *Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt*.
- Izikné Hedri Gabriella 1995. Az Európai Unió döntési rendszere. In: Izikné Hedri Gabriella (szerk.) *Magyarország úton az Európai Unióba*. AULA Kiadó, 79–103.
- Kende Tamás 1995. *Európai közjog és politika*. Osiris-Századvég Kiadó.
- Kohl, Andreas 1992. Europäische Gemeinschaft und österreichische Bundesverfassung. *Österreichische Juristische Zeitung*, 3, 73–78.
- Körner Margit 1994. Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz – die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht. *Österreichische Jahrbuch für Politik*, 513–524.
- Lübbe, Hermann 1994. *Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*. Berlin: Siedler Verlag.
- Rabe, Hans-Jürgen 1996. A nemzeti jogrendszerrel a transznacionális jogrendszer felé: Az Európai Közösség. In: *Európai jogi tanulmányok*, 2. Budapest: ELTE ÁJTK Nemzetközi Magánjogi Tanszék Kiadványa, 214–229.

CSIZMADIA ERVIN

A magyar pártok Nyugat-Európa-képe

A külpolitikai konszenzus és a konszenzuslánc

A rendszerváltás óta eltelt évek egyik érdekes fejleménye, hogy miközben könyvek, tanulmányok és rövidebb írások sora foglalkozott a magyar társadalom, illetve az értelmiségi közvélemény Nyugat-percepciójával, alig akadt olyan munka, amely behatóbban megvizsgálta volna a pártok külpolitikáról, tágabban: Nyugat-Európáról alkotott programjait és megnyilatkozásait. Ami a szűkebben vett külpolitikát illeti, történészek (Závodszky 1997), szociológusok (Zsolt-Derényi 1993; Csepeli-Závecz 1997) és más diszciplínák művelői is kifejtették a véleményüket (Glatz 1997a; 1997b); ezzel szemben a pártok Nyugat-képéről lényegében nem rendelkezünk behatóbb ismeretekkel. A hazai pártok és a pártrendszer legátfogóbb és legszínvonalasabb földolgozásában (Fricz 1996) sem foglalja el a téma a súlyának megfelelő helyet, mint ahogy hiányzik a külpolitikai vetület elemzése a korai pártprogramok tartalomanalíziséből is (Kovács-Tóth 1992). Üdítő kivételnek számít Simon János (1997) kutatása, aki – ismereteink szerint – először próbálkozott meg annak empirikus vizsgálatával, hogy van-e valamilyen, s ha igen, milyen különbség a parlamenti pártoknak Nyugat-Európához, az integrálódó Európához fűződő viszonyában¹.

De bármennyire egyedülálló Simon dolgozata, nem tesz kísérletet arra, hogy empirikus adatait tágabb elméleti keretbe helyezze. Azaz hiába állapítja meg – vélhetően helyesen –, hogy Magyarországon nincs számottevő különbség a kormánypártok és az ellenzék Nyugat-percepciójában, vizsgálatából nem adódnak közvetlenül általánosítható tanulságok.

Alábbi tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy – a Simon által kifejtettek is szem előtt tartva – a külpolitika és a pártok viszonyrendszerében újabb hipotézisrendszert vázoljunk föl. Az elemzés döntő részében pártprogramok tartomelemzésére, illetve a vonatkozó szakirodalom továbbgondolására építünk, a témára vonatkozóan külön kutatást

nem végeztünk. Hipotéziseket szeretnénk megvizsgálni, amelyekkel – reményeink szerint – közelebb juthatunk a pártok Nyugat-képének és ezen keresztül magának a konszenzusteremtés magyarországi folyamatainak értelmezéséhez.

Két hipotézisünk a következő:

1. A rendelkezésünkre álló pártprogramok időben dinamikát mutatnak, a pártok Nyugat-képe a rendszerváltás első éveitől kezdve lényegbe vágó változásokon ment keresztül. Nem tartható az az elképzelés, miszerint a pártok *kialakult-standard* Nyugat-képpel rendelkeztek az elmúlt csaknem egy évtizedben. Éppen ellenkezőleg: a Nyugat-Európáról, az Európai Unióról, a NATO-ról és más intézményekről, szervezetekről vallott felfogásuk a pártosodási folyamat dinamikájának megfelelően maga is változott.

2. A manapság a pártok között tapasztalható külpolitikai konszenzus korántsem állandó eleme az elmúlt két parlamenti ciklusnak. Hipotézisünk az, hogy a jelenlegi *külpolitikai konszenzus* annak a változó természetű *konszenzusláncnak* a része, amely korábban másfajta konszenzusokat teremtett és haladott meg.

A továbbiakban viszonylag részletesebben igyekszünk bemutatni a pártok Nyugat-Európára vonatkozó elképzeléseit, majd az általunk konszenzusláncnak nevezett speciális folyamatot és annak variánsaként a külpolitikai konszenzust.

A MÁGYAR PÁRTOK NYUGAT-PERCEPCIÓJÁNAK DINAMIKÁJA

Tanulmányunkban kiindulópontnak tekintjük azt a megállapítást, amely szerint a magyar politikatörténetben „a belső politikai erőteret egy rendkívül nagy befolyású külső erőcentrum strukturálja. Nemcsak az állam túlsúlyos tényező tehát a történelmi fejlődésben, hanem fokozott mértékben egy olyan külső erőcentrum is, amely gyakran, áttételek nélkül, közvetlenül – jogilag-alkotmányosan és erőszakszervezetileg is – belső tényező egyszersmind” (Ágh 1992:134). Dolgozatunk első részében ehhez kapcsolódva három kérdésre szeretnénk választ kapni. Először is arra, hogy a nyugati erőter perzepciójában milyen elmozdulások történtek az *absztrakt* ideáltól a *konkrét* nyugati intézmények elfogadásáig és programszintű igenléséig. Másodszor azt vizsgáljuk, hogy a pártok programjaiban hogyan, milyen *kölcsönhatásokban* jelenik meg Nyugat-Európa és Magyarország. Harmadik kérdésünk az, hogy a pártok programjai milyen mértékben tartalmaznak a tartalmi-szubsztantív elemeken túl úgynevezett járulékos elemeket: mennyiben számolnak menetrendekkel, forgatókönyvekkel, mennyiben fordítanak figyelmet a *mit* mellett a *hogyanra* is. Azt feltételezzük, hogy e három dimenzióban a pártprogramok igen lényeges különbségeket mutatnak. Az első pontban inkább a hasonlóságok dominálnak, a másodikban, de különösen a harmadikban viszont szembeötlőek az eltérések, ám – mint látni fogjuk – nem borítják föl (legalábbis egyelőre) a pártok közötti külpolitikai konszenzust.

Az absztrakt Nyugat-ideától az Európai Unióig és a NATO-ig

Ha az elmúlt csaknem tíz évet szakaszokra bontjuk, először is azt állapíthatjuk meg, hogy Nyugat-Európa mint ideál, illetve mint követendő fejlődési modell a '80-as évek közepétől jelent meg a magyar politikai és gazdasági elit percepciójában. Ennek a korai fázisnak az áttekintésére itt nincs lehetőség, csupán azt állapítjuk meg, hogy a változás szellemi megalapozása két meghatározó társadalmi-értelmiségi csoporthoz köthető: a technokráciához és a demokratikus ellenzékhez (Csizmadia 1997)². E két csoport kiemelésében követem más szerzők (Szalai, 1991; 1995) felosztását, kiegészítve azzal a talán új momentummal, hogy meghatározó szerepüket a külpolitika szférájára is kiterjesztem. Ennek az első (1985–1988) időszaknak a lényeges fejleménye a Nyugat-idea megjelenése, két értelemben: mint világgazdasági rendszer és mint politikai intézményrendszer.

Az absztrakt Nyugat-kép a második időszakban (1989–1990) kibővül, formálódik, de továbbra is belül marad a „modellváltás” logikáján, azaz a pártok korai programjait az a bizonytalanság uralja, ami abból az elmentmondásból adódik, hogy *pszichikailag* már megvannak a rendszer lebontásainak feltételei, de a külpolitikai környezet még nem változott meg teljesen³. Ennek a második szakasznak uralkodó eszméje a *semlegesség* (szinte valamennyi párt); a Jaltai világrend megváltozása (Fidesz, 1988), a NATO és a Varsói Szerződés együttes felszámolásának igénye (MSZP, 1989); Magyarország és az európaiság egysége (MDF, 1989); a két világgazdasági rendszer közötti híd-szerep, közvetítés (KDNP, 1989); illetve a harmadik út elutasítása és '56 semlegességi hagyományának vállalása (SZDSZ, 1989). A célok tehát részben átfedik egymást, részben ellérnek egymástól, de valamennyien abból indulnak ki, hogy az Európába való visszatérés a Jaltában föllállított földrajzi korlátok lebontását jelenti (Kaldor–Vejvoda 1997:7).

Az absztrakt Nyugat-képtől a konkrét felé való elmozdulás a harmadik periódusban, a demokrácia első ciklusában (1990–1994) következik be, amikor a semlegességre vonatkozó korábbi elképzelések nagyon gyorsan elenyésznek. Szerepe van ebben a gyors változásban az újonnan megválasztott konzervatív kormány aktív Nyugat-barát külpolitikájának, de annak is, hogy a korszak ellenzéki pártjai a külpolitika területén is versengésbe kezdtek a kormánypártokkal; nem csupán a kormány belpolitikai és gazdasági lépéseit bírálták kezdettől fogva, hanem Nyugatpolitikáját is. Az SZDSZ például már 1991-ben fölvetette Magyarország teljes jogú EU-tagságának követelményét, illetve azt, hogy a nyugati csatlakozás előkészítésére új belső intézményrendszerre, a jogharmonizáció intézményi megszervezésére és integrációs államtitkárságra van szükség. Az MSZP – ekkor még meglehetősen elszigetelt állapotában – úgy fogalmazott, hogy folytatódik a nyugati országok fölértékelődése (1991), illetve „új világrend van kialakulóban” (1992). A harmadik ellenzéki párt, a Fidesz némileg másként közelítve a kérdéshez, a kormány és az ellenzék közötti külpolitikai konszenzus mielőbbi megkötését szorgalmazta, sőt úgy fogalmazott, hogy a nemzeti külpolitika összehangolásá-

ra a kormányzat és az ellenzéki pártok külpolitikai tevékenységét koordináló intézményes mechanizmus létrehozására van szükség. Megállapította továbbá, hogy a kormányzati apparátusnak információs csatornákat kell kiépítenie az ellenzékhez a külpolitikai konszenzus előmozdítására (1991).

Láthatjuk tehát, hogy már az első parlamenti ciklusban áttevődött a hangsúly az absztrakt-idealizált Nyugat-interpretációról a nyugat-európai intézmények adaptációjára, illetve a fölzárkózás konkrét teendőire, továbbá arra, hogy a fölzárkózás fő feladatait illetően konszenzus jöjjön létre a pártok között. Ilyen konszenzus azonban ekkor még nem jött létre. Hogy miért nem, arra a következő fejezetben kísérünk meg választolni.

A külpolitika 1994 után, a negyedik periódusban jutott igazán meghatározó szerephez, illetve ekkor kerültek előtérbe az Európai Unióhoz és a NATO-hoz csatlakozás konkrét kérdései. Ebben a kormányváltás utáni korszakban az új koalíció közös kiindulópontja volt, hogy – többek között – azért van szükség a nyugati intézményekhez való csatlakozásra, mert Kelet-Közép-Európának nincs stabilitást biztosító *saját intézményrendszere*. Mind az MSZP, mind az SZDSZ úgy fogalmazott 1994-ben, hogy Magyarországnak tudatosan le kell mondania *szuverenitása* egy részéről a *stabilitásáért* cserébe. Az önkéntes szuverenitás-korlátozás „doktrínája” a két kormánypárton kívül csak a Magyar Demokrata Néppárt 1996-os programjában jelent meg, az ellenzék többi pártjánál nem.

Mindez azonban nem azt jelenti, hogy az ellenzék ne lett volna (és ne lenne) tisztában azzal, hogy a nyugati régióhoz csatlakozás történelmi horderejű feladat. Az MDF például egyenesen úgy fogalmazott, hogy Magyarországnak – ha sikeres akar lenni – be kell kapcsolódnia a *harmadik ipari forradalomba* (1994). Más kérdés, hogy az MDF az EU-t és a NATO-t az ezeréves európai hagyomány részeként aposztrofálta, szemben a kormánypártokkal, amelyek nem a múlt és a tradíciók felől közelítették meg ezt a kérdést.

Összefoglalóan azt állapíthatjuk meg (megerősítve Simon János fentebbi tézisét), hogy a magyar pártok – különösen 1994 után – eljutnak az absztrakt Nyugat-értelmezéstől a felzárkózás konkrét kérdéséig. Ennek a változás-folyamatnak a centrumába a biztonságpolitika, a stabilitás, a szuverenitás-korlátozás, az intézményépítés és -fejlesztés, valamint a versenyképesség követelményei kerülnek.

Nyugat-Európa és Magyarország: mintakövetés és/vagy kölcsönhatás

Miközben a pártok programjaiban egybeeséseket találhatunk az EU-hoz és a NATO-hoz való fölzárkózás *szükségességére* vonatkozóan, erőteljes szemléleti különbségek figyelhetők meg Nyugat-Európa és Magyarország viszonyát illetően. Ezek a különbségek már 1990-től kimutathatók a baloldal és a liberális SZDSZ, illetve a konzervatív pártok, valamint a Fidesz nézeteiben.

Az MSZP és az SZDSZ külpolitikai elképzeléseinek kulcseleme a nyugati intézmény- és értékrendszer *mind teljesebb adaptációja*. Ennek magyarázata – mint már utaltunk rá – abban a *folyamatosságban* keresendő, amely a technokráciát és a demokratikus ellenzékét az előző periódus korai Nyugat-értelmezéséhez fűzte. A nyolcvanas évek közepén azonban még sokféle akadálya volt a nyugati *világgazdasághoz*, illetve a *nyugati intézményrendszerhez* és a demokratikus értékekhez való adaptálódás koncepciója kidolgozásának. 1990 után ezek az akadályok elhárultak. De sem az MSZP, sem az SZDSZ nem került kormányra. Az MSZP programjainak visszatérő szlogenje a *korlátok figyelembevétele* (a lehetőségek kihasználása mellett). Ilyen korlátként és egyben lehetőségként jelent meg az MSZP további érvelésében Maastricht (1994). Más párt programjában nem olvashatunk arról, hogy a csatlakozás után évi 10–15 milliárd ECU illeti meg Magyarországot az Unió Strukturális Alapjából.

Az SZDSZ ugyancsak a mintakövetés fontosságát hangsúlyozta. Először, 1988-as programjában még azt az apokaliptikus képet rajzolta föl, hogy „vagy eltűnünk a süllyesztőben, vagy az egyesült, demokratikus, demilitarizált Európa közösségébe kerülünk. Más lehetőség nincs, ez nemzetközi megmaradásunk esélye”. Később is hasonlóképpen fogalmaztak: az integrálódásra azért van szükség, hogy a társadalmi-gazdasági struktúrákat „történelmileg igen rövid idő alatt 21. századi mintára szabhassuk át” (1994). Bár programjában a párt „fontosnak” tekintette a „belső szerves fejlődés lendületét”, a sikerhez mégis meghatározóbbnak minősítette „az integrálódás szolgáltatta külső ösztönzőket és kényszereket”.

A programokat vizsgálva feltűnő, hogy a jelenlegi kormánypártok érdeklődése szinte kizárólag a *mintakövetés technológiáira* irányul; miközben az ellenzéki pártok bővebben beszélnek a fölzárkózás szempontjából ugyancsak kulcstényezőnek számító Nyugat-Európa belső viszonyairól.

Az ellenzéki programok némelyike (lásd FKgP-program 1995) egyértelműen elutasítja a mintakövetésre épülő kormányzati stratégiát, amikor – a korai államszocializmus hivatalos politikai retorikájára emlékeztetve – arról beszél, hogy nem utolérni, hanem „lehagyni” kell Nyugat-Európát. A Fidesz nem pusztán arról értekezik, hogy miként kell *Magyarországnak* megváltoznia ahhoz, hogy csatlakozhasson, de arról is, hogy mennyiben kell *Nyugat-Európának* megreformálnia magát. Az 1994-es Fidesz-program egyedülálló ebben a vonatkozásban: tartalmazza a párt ajánlásait az ENSZ, illetve az EU döntéshozatali rendszerének reformjára; a közösség ügyének nagyobb nyilvánosságára; a polgárokat érintő Unió Biztonsági és Együttműködési Értekezlet reformjára. Ezek a célok az 1996-os Fidesz-programban is visszatérnek, illetve további, újszerű elemekkel egészülnek ki. Előtérbe kerül például az *életminőség* kérdése mint olyan nyugati norma, amelyet a párt szembeállít az intézményrendszer pusztá adaptálásával. Ha a párt korábban *feltétel nélkül* támogatta az integrációt, az 1996-os program már úgy fogalmaz: „Magyarország nyugati integrációja magá sem öncél, hanem nemzeti érdekeinek érvényesítése számára kínálkozó, történelmileg szinte páratlanul kedve-

zönek tűnő új keret". Az MSZP és az SZDSZ számára Nyugat-Európa megkérdőjelezhetetlenül az új világrend szilárd letéteményese, ezzel szemben a Fidesz szerint a Nyugat a maastrichti értekezlet (1993) óta válságban van. „Majdani tárgyalási magatartásunk tehát nem a mindenáron való alkalmazkodás, mindenfajta követelés és ajánlás elfogadása, hanem a különböző területeken jelentkező magyar érdekek következetes és változó körülményeknek megfelelő, állandóan módosuló megfogalmazása és képviselése”⁴.

Más érveléssel, de szintén az egyoldalú mintakövetés veszélyére hívja föl a figyelmet az MDF 1994-es programja. A csúcstechnológiák hazai meghonosítását például csak abban az esetben tartja pozitívnak, ha „az anyagiakban kifejezhető életszínvonallal együtt emelkedik életünk erkölcsi és szellemi minősége is”. A párt szerint a csatlakozásnak nem lehet az a célja, hogy közben elsorvadjanak a nemzeti kultúra hagyományos értékei, műhelyei és intézményei.

Összegezve: Nyugat-Európára kis ország mivoltunknál fogva nem tudunk hatni (és a kipróbált nyugati technikák meghonosítása gyümölcsözőbb cél bármi másnál) – mondja az egyik oldal; a Nyugatnak magának is változnia kell, miközben a magyar gazdaságnak és társadalomnak is versenyképessé kell válnia – mondja a másik. E tekintetben jelentékek közöttük az eltérések.

A fölzárkózás menetrendjei és forgatókönyvei

Különség mutatkozik a pártok programjaiban az Európai Unióhoz való csatlakozás technikai lebonyolítását illetően. A pártok többsége meg egyezik abban, hogy a fölzárkózás nem történhet egyetlen „nagy ugrással”, hanem *fokozatosan* történhet meg. A fokozatosságnak lényegbevágó eleme, hogy a menetrendeknek tartalmazniuk kell a szomszédos országokkal való kapcsolatok javítását, mert csak a kelet-közép-európai országok közötti normális viszonyok garantálhatják a sikeres Nyugatpolitikát. A menetrendekre vonatkozó részleteket illetően az SZDSZ programjai tűnnek a legátfogóbbnak; a párt 1991-től kezdődően nem pusztán elviekben fogalmazza meg, hogy a csatlakozás érdekében „összehangolt lépések sorára van szükség”, de meg is nevezi a felkészülés szempontjából legfontosabb területeket, mint például az agrárszektor fölkészítése; a jogharmonizáció; az osztrák mintájú integrációs titkárság föllállítása; az exportvezérelte külgazdasági stratégia kialakítása stb. Figyelemre méltó, hogy 1991-ben az SZDSZ két komoly előfeltételt nevez meg az alkalmazkodásnak: az *átfogó intézményi reformot* és a *fokozatosságot*, a folyamat nem sokszerű jellegét. A fokozatosságot olyan értelemben tartja fontosnak az SZDSZ, hogy a magyar lakosságnak legyen elég ideje fölkészülni a csatlakozásra.

Az SZDSZ-éhez sok tekintetben hasonló részletes menetrendet dolgozott ki a Fidesz is 1994-es, illetve 1996-os programjában. Amiben alapvető eltérés mutatkozik, az az *alternatív forgatókönyvek* szerepének értelmezése. Az SZDSZ és az MSZP is elismeri, hogy Magyarországnak, il-

letve a kormánynak rendelkeznie kell alternatív forgatókönyvekkel, de ezek szükségességét nem a Nyugat belső problémáiból vezeti le; a Fidesz viszont a forgatókönyvek készítését az Európai Unió válságának bizonytalan kimenetelével magyarázza. További eltérés a két kormánypárt forgatókönyv-értelmezéséhez képest, hogy a Fidesz a forgatókönyv-készítést a csatlakozási folyamat *időbeli kitolódására* is vonatkoztatja.

Ugyancsak a forgatókönyvekkel számoló pártok csoportjába tartozik az MDF. Ez a párt is részletesen foglalkozik a csatlakozási folyamat tendenciáival, különös tekintettel a honvédelem, a köz- és felsőoktatás kérdéseire. Az utóbbival kapcsolatban 1994-ben úgy fogalmaz a párt, hogy mielőbb ki kell alakítani a magyar művelődésügy külkapcsolati stratégiáját.

Az említett pártoktól alapvetően különbözik az FKgP és a KDNP stratégiája. E két párt esetében nem beszélhetünk alternatív forgatókönyvekről, illetve megtervezett csatlakozási lépések láncolatáról. A KDNP 1994-es programjában nem tapasztalható elmozdulás az általánosabb-elvontabb célok kitűzésétől a konkrétabb-részletezettebb menetredek kijelölése felé. A nemzeti azonosság megőrzésével történő európai integrálódás a KDNP legfontosabb – de nem túlságosan sokatmondó – üzenete. Némileg eltér ettől az FKgP, de a magyar intézményrendszer átformálására ez a párt sem dolgoz ki menetredeket és forgatókönyveket. Az FKgP ugyanakkor a *külpolitikai* orientáció újraértékelését állítja középpontba: Németország, Japán és az Egyesült Államok mellett Kína és a „kis tigrisek” külpolitikai prioritássá emelését javasolja.

Összegezve azt állapíthatjuk meg, hogy a pártok nem egyformán használják ki a külpolitikai prognosztika modern irányzataiban rejlő lehetőségeket (Csaba 1997; Schwartz 1991). A leginkább talán a két kormánypárt és a Fidesz (kisebb mértékben az MDF), a legkevésbé az FKgP és a KDNP gondolkodik alternatív jövőképekben, az úgynevezett „hivatalos jövőképekkel” (official future) szemben. Az alternatív jövőképekben való gondolkodás képessége a pártok programjainak egyik lényegi és újszerű eleme, e jövőképek hiánya szembeötlően elszegényíti, korszerűtlenné teszi a programokat.

A fentieket szemléltetve a következő táblázatot kapjuk:

A magyar pártok Nyugat-percepciójának főbb elemei és dinamikája

I. táblázat

A pártok Nyugat-percepciójának dimenziói*	MSZP	SZDSZ	Fidesz	FKgP	MDF	KDNP
Az absztraktság-konkrétság dimenziója	Kiindulópont: a NATO és a Varsói Szerződés együttes felszámolása (1989). Az EU-normák fokozatos teljessítése (1994).	Függetlenség, semlegesség (1989). A nemzeti hovatartozást leértékelő és a stabilitást preferáló Nyugat-Európa (1994). EU-konform intézményrendszer (1994).	Jalta meghaladása (1988). EU-konform intézményrendszer (1994). Az Uniót alkotó országok ezeréves szellemiségű kultúrára épülnek (1996)	Semlegesség, függetlenség (1988). A csatlakozás komplex program (Magyarország; Bulgária és Románia csatlakozása; területi autonómia Romániában, Szlovákiában és a Kárpátalján) (1995).	Semlegesítés (1989). Bekapcsolódás a fejlett Európa életébe (1994). Szemben a kormánnyal, a nemzeti érdekek hatékony képviselője (1997).	Együttes kötődés a Nyugathoz és a Kelethez (1989). Híd szerep (1989). Dunamenti államszövetség (1990). Kollektív biztonsági rendszer (1994).
A mintátvétel-mintaformálás dimenziója	Elsődlegesen mintakövetés. Az egyetlen globális érdekérvényesítő ország: az USA. A magyar nemzeti szempontok „gondos mérlegelése”, a szuverenitás egy részének föladása.	Mintakövetés. A szuverenitás egy részének tudatos föladása, de ugyanennyi visszanyerése az EU-döntéshozatalban való részvétel által. Nem passzív integrálódás.	Mintávétel (a nyugati életminőség elérése) és mintaformálás egyensúlya. A magyar csatlakozással párhuzamosan a válságban lévő EU-intézményrendszernek is változnia kell. A nemzeti szempontok hatékonyabb érvényesítése. Az EU nem öncél.	Utolérés és elhagyás. Sem keleti, sem nyugati: magyar út.	Az ezeréves magyar hagyományból levezetett csatlakozás. A mintátvétel „torz” hatásainak kiszűrése, a társadalom nagy részének (nem pedig kisebbségének) csatlakozása.	Az EU-csatlakozás mint eszék: csökken a területi közötti bizalmatlanságot. A nemzeti azonosság megőrzése.

A pártok Nyugat-percepciójának dimenziói*	MSZP	SZDSZ	Fidesz	FKgP	MDF	KDNP
A menetrendek és forgatókönyvek dimenziója	Intenzív törekvés alternatív forgatókönyvek és menetrendek készítésére. Prognosztika. Szenáriók.	Precízen kidolgozott menetrendek, részterületekre lebontott programok. Forgatókönyv-változatok. A lakosság alapos felkészítése.	Forgatókönyvek az EU-csatlakozás esetleges elhúzódságra tekintettel. A lakosság hiteles tájékoztatása.	Belpolitikai reformtrendek és forgatókönyvek hiánya. Egy – általuk képviselt – jövőképpen való gondolkodás. Nincsenek jövőképváltozatok.	Néhány területen (oktatás, honvédelem, művelődés) jól kidolgozott menetrendek. Forgatókönyvdeficit	Gyengén körvonalazott menetrendek. Forgatókönyvek hiánya.
A pártprogramok dinamikája és/vagy statikusságuk dimenziója	Erős dinamika.	Erős dinamika.	Erős dinamika.	Gyenge dinamika. Statikusság.	A statikus és a dinamikus elemek egyensúlya.	Statikusság.

A táblázatban nem szerepel – összefüggő nézetrendszer híján – az MDNP.

A táblázatból az olvasható ki, hogy szinte valamennyi párt egyetértett korábban a semlegességgel, de ezt viszonylag rövid idő után föladták, a programokban egyre nagyobb szerepet kap a nyugati intézményrendszerhez való adaptálódás. Az adaptálódás (alkalmazkodás) kérdésében már megoszlanak a vélemények, mint ahogy a menetrendekben és a forgatókönyvekben való gondolkodást illetően is. Tézisünk mégis az, hogy napjainkban a külpolitika *konszenzusképző* terület. Ennek a kifejtése azonban már átvezet második – fentebb jelzett – hipotézisünkhöz.

A KÜLPOLITIKAI KONSZENZUS ÉS A KONSZENZUSLÁNC

Hipotézisünk nem pusztán az, hogy Magyarországon 1997-ben a külpolitika a pártok konszenzusos együttműködésének területe, de az is, hogy Magyarországon a demokrácia eddigi két parlamenti ciklusában számos, hosszabb-rövidebb ideig főnálló konszenzus formálta a politika szereplőinek működését és ezek egymás után, láncba rendezetten érvényesültek. Tanulmányunkban *konszenzusláncolatnak* nevezzük azt a folyamatot, amelynek során a politikában mindig jelen van, majd megszűnik és új formában elevenedik újra a konszenzus. Úgy gondoljuk – s alább ezt próbáljuk kifejteni –, hogy a konszenzuslánc teóriájával értelmezni tudjuk a magyar politika elmúlt évtizedében kialakult, rövid időtartamú

konszenzusokat, megszűnésüket, majd újak keletkezését, és hatásukat a párt- és a politikai rendszer működésére.

Hipotézisünk igazolásához először is meg kell vizsgálnunk az általunk bevezetett fogalom viszonyát a *konszenzusos demokrácia* téziséhez. Csak miután ezt tisztáztuk, térünk át a láncolatok bemutatására; végül a legújabb – ezúttal külpolitikai – konszenzusforma értelmezésre.

Közismert, hogy a többségi és a konszenzusos demokrácia kategóriáit Arend Lijphart (1968; 1984) vezette be a politikatudományba. A kategóriákat ő maga is továbbfejlesztette, világos kritériumok alapján elhatárolta egymástól például a *konszenzusos* és a „*konszociális*” demokráciát (Lijphart 1989:39–41). Külön értekezés tárgya lehetne ennek a kategorizálásnak a hazai alkalmazhatósága, vagy a Lijphart rendszerét ért bírálatok elemzése (Kaiser 1997:430–434). Ezúttal csak egyetlen érdekes hazai interpretációs kísérlettel foglalkozunk, mégpedig Körösenyi András (1993) dolgozatával, amelyet az előző parlamenti ciklus első két évének politikai és hatalmi viszonyairól írt. Elfogadjuk azt a kiinduló megállapítást, miszerint a hatalom centralizáltságát vagy osztoottságát két dimenzióban: a politikai intézmények és a társadalmi szereplők terén lehet vizsgálni. A szerző az intézményi dimenzió kilenc területet felölelő⁵ részletes elemzése nyomán arra a következtetésre jut, hogy „a magyar politikai szerkezetet nem az egyneműség, a homogenitás és a többségi elv kizárólagos intézményesítése, hanem a pluralitás, a hatalommegosztás és a konszenzus elv intézményesítése jellemzi. Nem a hatalom centralizáltsága, inkább osztotsága alakult ki. Nemzetközi összehasonlításban Magyarország közelebb van a demokrácia megegyezésem, mint a többségi modelljéhez” (Körösenyi 1993:11).

A szerző szerint azonban a hatalommegosztás nem csak a politikai intézmények szintjén létezik, hanem *szociológiai* értelemben is, mégpedig olyan módon, hogy a pártokban és a parlamentben vezető szerepet játszó elit társadalmi hátterét, kapcsolattrendszerét tekintve „különböző csoportokból áll, nem alkot egyetlen, egységes osztályt” (Körösenyi 1993:15).

Visszatérve Lijphart korai (1968) munkájára, szerinte az egymástól elkülönült szubkultúrák, kultúrák és ideológiák esetében az *elitek viselkedése* válik döntővé. Fragmentált politikai kultúra esetében *kooperatív* elitmagatartásra van szükség a megegyezésem demokrácia létrejöttéhez, a *kompetitív* elitmagatartás viszont centrifugális demokráciákhoz vezet. Körösenyi szerint Magyarország – noha a hatalom intézményes megosztásában közel áll a megegyezésem modellhez, de – három okból sem tekinthető mindenben hasonlóknak. Először is, Magyarországon a nyugati konszenzusos demokráciákhoz képest *homogénebb* a politikai kultúra. Másodsor, az alkotmány és a politikai intézmények szintjén a többségi kormányzásnak keményebbek a korlátai, mint Nyugat-Európa megegyezésem demokráciáiban. Végül, Magyarországon az elitek magatartása nem kooperatív, hanem kompetitív. Mindezek összegzésemeképpen a szerző konklúziója: „Kompetitív elitviselkedés mellett a hatalommegosztást intézményesítő alkotmányos és politikai szerkezet nem teremt konszenzust, hanem blokkolt, cselekvőképtelen kormányzat és politikai polarizá-

ció kialakulását segíti. Konszenzusorientált politika, megegyezésem demokrácia helyett *megosztott köztársaság* jön létre” (Körösényi 1993:17).

Bár a fentebbi dolgozat az 1990–1992-es politikai viszonyokat elemzi, megállapításai (ismerve a szerző újabb írásait) kiterjeszthetők a második (1994–1998-as) parlamenti ciklusra is. A politikai konszenzuszláncok hipotézisét a továbbiakban Körösényi koncepciójának részbeni kritikájaként fejtjük ki.

A hipotézis kiindulópontja az, hogy a kompetitív elitmagatartás mint magyarozó elv túlságosan megmerevíti, egydimenziósra szűkíti az értelmezést. Sokkal inkább beszélhetünk arról, hogy a politikai pártok versengő magatartása magában foglalja a *határhelyzetekben* való megegyezés képességét. Körösényivel ellentétben úgy vélem, hogy nem beszélhetünk az intézményesség és a hatalmi szerkezet szintjén *eleve meglévő* konszenzusos mibenlétükről, mivel a mindenkori ellenzéki pártok az intézményi szféra szilárd konszenzuális szerkezetének hiányában folyamodnak a kooperáció, a konszenzuskeresés stratégiájához. Nagyon lényeges, hogy a politikai aktorok a maguk viselkedésével, pozíciójavításával igyekeznek befolyást gyakorolni magára az intézményi szerkezetre, amely – legalábbis a szereplők percepciójában – nem tekinthető szilárdnak és kialakultnak. Ez más kiindulópont, mint a nyugat-európai demokráciákban, ahol a politikai pártok és cselekvők számára adekvátak, konstansak az intézményi és a hatalmi viszonyok. A magyar demokráciában ilyen szabálystabilitás vagy szabályértelmezési konszenzus nem létezik. Létezik viszont a határhelyzetekben való konszenzusra törekvés követelménye, amely a magyar demokrácia polarizálttá válásának korlátja. Ha így nézzük, a Körösényi (és sokan mások) által említett ellenségesség, az elitek szintjén jelentkező „tábor-mentalitás” relativizálódik vagy legalábbis nem fenyeget a vetélkedés elfajulásával.

Hipotézisünk két kulcsfogalma tehát a *határhelyzet* és a *kooperativitás*. Feltételezésünk az, hogy a parlamenti pártok e két fogalom „alkalmazásával” bonyolították le Magyarországon a rendszerváltást. A határhelyzet kategóriájának bevezetésével választ kapunk arra a kérdésünkre, hogy a konszenzuskötések miért nem tartósak, illetve miért annyira változékonyak az elitek magatartásában. Feltehetőleg azért, mert a viselkedési normák nem predetermináltak, nincs olyan, valamennyi fél által egyöntetűen és tartósan vállalható elv, norma, szabály, amelynek követésében egyetérthetnének. *Tartós* kooperáció híján pedig a konszenzus-elv nem mint állandó *szerkezeti*, hanem mint *magatartásformáló* tényező jelenik meg.

További hipotézisünk, hogy az átmenet kezdete óta *konszenzuszláncolatok* szabályozták az elit magatartását, mégpedig négy határhelyzethez kapcsolódóan. Fontos karakterjegyük e konszenzusoknak, hogy *időlesek* voltak és az elitverseny következtében rövid távon fölbomlottak, hogy aztán újabb konszenzusba torkolljanak. Az egyes elitsoportok nem okvetlenül azonos módon vesznek részt a konszenzus feltételeinek megteremtésében és fenntartásában, de valamilyen módon az összes mértékadó párt közreműködik benne. Az említett négy konszenzusforma egyike a koordinált átmenet tárgyában kialakított konszenzus

(1989–1990). A második a jogállami intézményrendszer és a parlamentáris demokrácia (ha tetszik: a nyugati modell) kiépítésére vonatkozó konszenzus (1990–1992). A harmadik az intézményi demokrácia társadalmi hatékonyságának növelését illetően létrejött konszenzus (1992–1994), végül a negyedik a külpolitikai konszenzus (1994–től). E felsorolásból először is kitűnik, hogy a pártok mai külpolitikai konszenzusa a legújabb időszak fejleménye. Ahogyan az első részben bizonyítani próbáltuk: a pártprogramokban a Nyugatról vallott felfogásokban sok a hasonlóság, de a külpolitika mint tematika csak 1994 után válik olyan határhelyzetté, amikor a konszenzus igénye felmerül. A korábbi években inkább e határhelyzet előfeltételeinek megalapozásáról volt szó, illetve más tematikák töltötték be a konszenzusképző szerepet.

1. Ami a *koordinált átmenet* (Kis 1997) stratégiáját és az ebben való megegyezést illeti, az elitcsoportoknak azért sikerült megállapodniuk, mert kifejezte valamennyiüknek azt a szándékát, hogy *tárgyalásos* rendszerváltásra kerüljön sor (Tökés 1996; Bruszt 1995). Ha nem állt volna fenn egy másik elméleti választási lehetőség (az erőszakos átmenet vagy a rendszer jobbított fenntartása), nem sikerült volna konszenzusra jutni a koordinált átmenet kérdésében. De a mindenkori konszenzus mögött *társadalmi* akaratok is kell lennie. Ez az 1980-as évek végén Magyarországon megvolt, a társadalom jelentékeny csoportjai akarták a rendezett, békés átmenetet.⁶

2. A demokratikus intézményrendszer kiépítése nagyjából egybeesett azzal a felismeréssel, hogy a változás nem azt és főként nem mindenkinek azt hozta, amit elvárt. Szociológiai vizsgálatok kimutatják, hogy a koordinált átmenet – bármennyire is részesei voltak a társadalom bizonyos szegmensei – nem terjedt ki a társadalom egészére (Angelusz–Tárdos 1996:17). A konszenzus ebben a periódusban (1990–1992) a jogállami rekvizitumok, a demokratikus keretek és normák meghonosítására és megszilárdítására terjedt ki. De már ebben az időszakban felhalmozódtak a pártok közötti kezdeti konszenzus felbomlásának jelei, legfőképpen azért, mert az Antall-kormány időszakában nem javult a társadalom *integráltsága*. A formális-intézményi demokráciával szemben konszenzuális kérdéssé vált a társadalmi demokrácia tematikája⁷.

3. A következő nagy konszenzusképző téma a társadalmi és az intézményi demokrácia valamiféle egyensúlyának megteremtése. A konszenzuszáncnak ez az eleme arra a felismerésre épül, hogy az intézmények hatékony működése még nem garantálja a társadalom helyzetének javulását. 1992 és 1994 között valamennyi párt igyekszik megfogalmazni a maga társadalomcentrikus alternatíváját, miközben a korábbi konszenzus megszűnik. Ebben a periódusban az ellenzéki pártok erőteljesen bírálták a kormányt, amiért az – szerintük – visszaél a többségi elvvel, a demokratikus intézményeket nem megfelelően működteti. A kormánypártok viszont demokratikus feljogosítottaságukra hivatkozva bírálták az ellenzék – szerintük – alkotmányveszélyeztető lépéseit, illetve a többségi elv rendszeres ellenzéki kétségbevonását.

4. Az 1994 (de különösen az 1996) utáni időszakban a külpolitika válik a magyar pártok konszenzusának terrénumává. Ennek nyilvánvaló

oka, hogy Magyarország ebben a periódusban jut el olyan stádiumba, amikor is a közte és az Európai Unió közötti tárgyalások fölgyorsulnak. De a külpolitikai konszenzus létrejöttéhez kellett a korábbi (társadalomcentrikus) konszenzus detronizációja (szimbolikusan az 1995. márciusi Bokros-csomaggal) is.

A négy konszenzustípus rövid áttekintéséhez a következő értelmező megjegyzések fűzhetők:

– A konszenzuszlánc folyamatosan működik. Ez azt jelenti, hogy a pártok közötti verseny időről-időre konszenzuskényszerhez vezet, de az egyes konszenzusok a korábbiak felszámolásával, tagadásával jönnek létre.

– A konszenzuszlánc nem szakad meg, mert a pártok jól adaptálódnak az egyes területeken elszenvedett sikertelenségekhez. Miként a kormányoknak, a pártoknak is rengeteg lehetőségük van hatékonyságuk, tanulókéességük demonstrálására (Rose 1987).

– A konszenzuszlánc állandóságának döntő oka, hogy mindig vannak olyan határterületek, amelyek kivonhatók az abszolút verseny hatálya alól. Azt, hogy melyek ezek a területek, a mérvadó pártok (és teoretikusai) szabják meg és ily módon világosan elhatárolhatják egymástól a demokrácia számára elfogadható és elfogadhatatlan magatartástípusokat⁸.

– A konszenzusképesség fönntartása a politikai pártok elementáris érdeke, de nem azért, mert ettől remélhetik a beléjük vetett állampolgári bizalom növekedését. Hanem azért, mert nyitottnak és fogékornak kell lenniük a politikai elit eme állandó technikájának alkalmazására. A pártok közötti kooperáció az elmúlt tíz évben az erős konszenzuskötési hajlandóságra épült; ez a magyar pártok egyik időtálló hagyománya.

– A konszenzusokat ugyanakkor állandóan hatályon kívül is helyezik a pártok. Amennyiben a konszenzus legalább részben eredményes (például nem forradalmi, hanem koordinált volt az átmenet, vagy létrejöttek a jogintézmények stb.), akkor az elit úgy teljesíti leginkább szerepét, ha új témákat, határhelyzeteket jelöl ki. Amikor ezek is teljesülnek, újabb konszenzuskényszer lép fel.

– A konszenzuskényszer tehát erősebben motiválja a pártpolitikát, mint azt a kompetitív elitstratégiák teóriájából (pl. Körösi 1993) gondolhatnánk. Funkciója az, hogy magát a politikát és a pártrendszert is védje a konszenzusképtelenségekkel szemben. A verseny inkább azért folyik, hogy melyik párt és politikai elitcsoport témái kerülnek konszenzusképző funkciókba.

– A fentiekből fakadóan hipotézisünk az, hogy a külpolitikai konszenzus sem tekinthető abszolútnak, tartósnak, csupán a konszenzuszlánc meghatározott fázisában jelentkező részelem. Erre utalnak az első blokkban végzett elemzéseink is, amelyek azt mutatják, hogy bizonyos pártok már most is „kitekintenek” a külpolitikai konszenzusból. Tekintve azonban, hogy a pártok egyelőre deklaratív módon kiállnak e konszenzus érvényessége mellett, nem mondhatunk semmit arról, hogy milyen lesz majd a külpolitika *utáni* konszenzus.

Áttérve magának a külpolitikai konszenzusnak a vizsgálatára, először is létrejöttének feltételeiről kell beszélnünk. Miért bomlott föl Ma-

gyarországon az előző periódusban (1992–1994) létrejött „társadalomcentrikus” konszenzus? Mindenekelőtt azért, mert az akkori ellenzék (különösen az MSZP és az SZDSZ) által a politikai arénába vitt témáról kiderült, hogy körülötte csak *elvi* – és rövid távú – *konszenzus* alakítható ki, gyakorlati nem. Másfelől a jelenlegi külpolitikai konszenzus választ ad egy fontos kérdésre, nevezetesen arra, hogy a társadalom integrálásának korábbi változatai korlátozott eredményeket hoztak. A konszenzuszlánc hipotézisének része ugyanis az a megállapításunk, hogy a konszenzuskötések egyben *integrációs próbálkozások* is. A koordinált átmenet, a jogállamiság kiépítése vagy formális intézményeken túli társadalmi aspektus preferálása egyben törekvés a társadalom integrálására. Nem pusztán azért olyan rövid életűek ezek a konszenzusok, mert az elitek kompetitív stratégiái felemészítik kooperatív kapacitásaikat, hanem döntően azért, mert az egyes konszenzusteremtésekhez fűzött integrációs remények nem teljesülnek.

A konszenzuszlánc tehát – túl a fentebb pontokba szedett tényezőkön – azért funkcionál, mert a pártok egy-egy *sikertelen* integrálási kísérletnek is tekintik a közöttük létrejött konszenzust, és újabb területre kénytelenek vándorolni. A külpolitikai konszenzus egy vonatkozásban azonban föltétlenül más, mint a korábbiak: halasztóbb hatályú az előzőeknél. Azzal ugyanis, hogy egy *külső* motívum került a konszenzuskötés homlokterébe (amelynek eredményessége akár hosszú évekre is homályba veészhet), a pártok érvanyagot találhatnak az eddigi konszenzusok viszonylagos rövidtávúságára és sikertelenségére. Ez az érv pedig az lehet, hogy tényleges és hosszú távú konszenzus csak *külső autoritás*, az EU bekapcsolódásával teremthető meg.

Ugyanakkor van egy figyelmeztető tényező a pártok számára, amely arra utalhat, hogy a külpolitikai konszenzus sem lesz hosszú életű. Csepeli György és Závecz Tibor felméréséből tudjuk, hogy a magyar lakosság jelentős része (68%-a) elfogadja az EU-hoz való csatlakozást a kívülmaradással szemben, sőt számos előnyt is remél a csatlakozástól, viszont a megkérdezettek nagyobb része nem lát esélyt arra, hogy az EU-csatlakozás nyomán javuljon az ország *belső integráltsága*. „A kérdezettek fele úgy gondolja – írják a szerzők –, hogy az EU-csatlakozás a személyközi viszonyokat is erodálja, a mostaninál kevésbé törődnek egymással az emberek” (Csepeli–Závecz 1997:659–661).

Ha helytálló az a korábbi feltételezésünk, hogy a konszenzususos-kooperatív elitmagatartás háttérében fontos motíváló tényezőként a társadalom integrálásának valamilyen felfogása áll, akkor arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a társadalmi integráltság külpolitikai konszenzussal (az EU előnyeinek hangsúlyossá tételével) szándékolt javításának is bizonytalan a kimenetele.

A pártok programjainak áttekintéséből megállapíthatjuk, hogy a külpolitikai konszenzus érvényesülése nem pusztán a pártok érdekeiből, hanem a magyar demokrácia kiépülésének abból a sajátosságából következik, amelyben nem stabilak és elfogadottak a demokratikus *intézményrendszer* konszenzususos jellegének alapelvei, ezért a politikai aktorok konszenzususos *magatartással* igyekeznek pótolni a lijpharti értelemben

vett eligazító normák listáját. Az tehát a döntő különbség a nyugati konszenzusos demokrácia és a konszenzusan alapuló hazai között, hogy míg az előbbiben magának az intézményi rendnek és szerkezetnek van normatív érvényessége, addig Magyarországon – bár elviekben minden politikai szereplő elismeri a jogállamot – a felek a konszenzust szakadatlanul meg akarják találni, föl akarják bontani és újra akarják építeni.

Az elmondottakat összefoglalva a következőképpen ábrázolhatjuk.

*Konszenzusan alapuló átmenet periódusában
és a demokrácia első két ciklusában*

2. táblázat

<i>Időszak</i>	<i>Konfliktus típus</i>	<i>Konszenzus-típus</i>	<i>Kormány-pártok</i>	<i>Ellenzéki pártok</i>	<i>Konszenzusteremtő külső aktorok</i>
1989–1990	Kommunisták versus ellenzékiek	A Kádár-rendszer lebontása (rendszerváltás)	-	-	Ellenzéki elit
1990–1992	Régi rendszer versus új rendszer	A jogállam és a demokrácia intézményrendszerének kiépítése	Többségi elv. Legitimáció	Az ellenzék kiszorítottság érzete, konszenzuskérés	Koalíciós elit. Az öröklött elit második vonala
1992–1994	A demokrácia többségi és/vagy konszenzusos működése	A demokratikus intézményrendszer mellett a társadalom szempontjainak fokozottabb érvényesülési igénye	A társadalmi egyenlőségek fokozása a meghozott reformokkal	A társadalmi közhangulatból levezetett ellenzéki politikai stratégia	Mozgalmi értelmiség. Média
1994–1997	A társadalmi demokrácia és a makrogazdasági hatékonyság útközése	Az Európai Unióhoz való csatlakozás, külpolitika	Mintakövetés, adaptálás	Mintakövetés és nemzeti sajátosságok együttese	Technokrácia. Karrierelit. Menedzserelit

A KÜLPOLITIKAI KONSZENZUS ÉS A PÁRTRENDSZER

A fentiekben talán sikerült bizonyítani azt a hipotézist, hogy Magyarországon az általában feltételezettnél nagyobb a pártok konszenzusképessége, sőt egyenesen konszenzuszlánc működik, ami hatással van a pártrendszer egészére. A magyar pártrendszert éppen azért nem látjuk fenyegetve a Körösi által leírt „blokkolt, cselekvésképtelen kormányzat és politikai polarizáció” kettősségével, mert úgy találtuk, hogy az általa feltételezettnél nagyobb a pártok megegyezési hajlandósága. Körösi modelljének hiányosságát abban látjuk, hogy a kooperativitás és a kompetitivitás magatartásformáit egymást kizárónak tekintti, ami vizsgálati szempontjaink fényében nem igazolható állítás. Azt kell tehát megmagyaráznunk, hogy az általunk kialakított hipotézisrendszerben milyen pártrendszer jön létre a konszenzuszlánc működése nyomán, illetve milyen módon formálja újjá a képet a pártok között létrejött mai, külpolitikai konszenzus.

Kiindulópontunk Katz és Mair (1995) közismert elmélete az úgynevezett kartell-pártokról. A szerzők egyik legfigyelemreméltóbb állítása, hogy éles határvonal húzható a korábbi párttípusok (elitpártok, tömegpártok, néppártok) és a legújabb típus, a kartell-pártok közé, ami a társadalomhoz való kapcsolatrendszerüket illeti.⁹ Állításuk lényege az, hogy míg a tömegpártok maguk is a civil társadalom részei, mára ez a helyzet alapvetően módosult: a kartell típusú pártok valójában már sokkal inkább az állam, mintsem a civil társadalom tartozékai (Katz–Mair 1995:19). Ez az állítás releváns a magyarországi pártokra és a pártrendszer egészére nézve és újabb hipotézis megfogalmazását teszi lehetővé számunkra.

Ez a hipotézis a következő. Ha el fogadjuk is, hogy kartell-pártok léteznek (létezhetnek) Magyarországon is, nincs semmiféle empirikus bizonyítékunk arra, hogy a pártok összessége vagy akár többsége ebbe a párttípusba lenne sorolható. Az az állítás viszont talán megkockáztatható, hogy a magyar politikai és pártrendszer polarizáltságának jelensége ebből az aspektusból is magyarázható. Hipotézisünk az, hogy a magyar pártok közötti konfliktusok a pártverseny olykor végletesnek tűnő kiéleződése nem a hagyományosan egymással szemben álló *ideológiák* konfrontálódásában leli a magyarázatát, sokkal inkább abban, hogy különféle párttípusok léteznek a tömegpárttól kezdve a néppárton, a gyűjtőpárton át a rétegpártig és a kartell-pártig. A probléma tehát nem pusztán az – amit főntebb már jeleztünk –, hogy nem működik minden érintett fél számára szabályszerűnek tekintett, normatív intézményi rend (azaz akár a többségi, akár a konszenzusos demokrácia); és nem is csak az – amit az imént jeleztünk –, hogy ideológiai ellentétek vannak, hanem az, hogy egymástól különböző párttípusok és ezekhez hozzárendelendő funkciók léteznek.

Behelyettesítve ebbe a keretbe a magyar pártokat: a két kormányzó párt úton van a kartell-pártiság felé (különösen az SZDSZ), az ellenzéki pártok viszont semmiképpen nem sorolhatók ebbe a kategóriába. Ez pedig kétségtelenül oda vezethet, hogy a fentebb részletesen leírt kon-

szenzuszlánc nem tud összeállni általános intézményrendszerre, hanem csak elitviselkedésre. 1996 óta azt látjuk, hogy a „kartelleződő” kormány-pártok már az *állam részeiként* igyekeznek működtetni a konszenzuszláncot. A külpolitikai konszenzusnak ugyanakkor nincs – mint ahogyan az előző konszenzusoknak sem volt – hatása a pártrendszer egészének struktúrájára. A külpolitikai konszenzus addig marad fenn, amíg nem jelennek meg olyan új konfliktuspontok, amelyeknek konszenzuális földolgozása a külpolitikai tematikánál égetőbbé válik.

Hipotézisünk szempontjából talán az utolsó kérdés az, hogy mi lehet a konszenzuszláncként megnevezett tünetegyüttes jövője. Ahhoz, hogy erre válaszolni tudjunk, az eddigieknél világosabbá kell tennünk, hogy a konszenzuszlánc létezésének két feltétele van. Az egyik az, hogy a magyar demokrácia eddigi tapasztalatai alapján nem sorolható be biztosan sem a többségi, sem a konszenzusos demokrácia típusába. Hiába szilárdak az intézmények, mégsem „tiltják meg”, teszik fölöslegessé a többségi vagy a konszenzuselv alternatív értelmezéseit. A másik pedig az, hogy a magyar társadalom nem nevezhető *integráltnak* (ahogyan fentebb Csepeli és Závecz tanulmányát is idéztük), ezért *rászorul* a politikai pártok konszenzusos szerepvállalására, ami magában rejtje az integráltság növekedésének (vagy egyáltalán: megteremtődésének) esélyét.

Nagy kérdés, hogy a kartell-pártok képesek lesznek-e ennek az integrációnak a megteremtésére, és mi történik akkor, ha kiderül, hogy nem. A magyar pártrendszer is adaptálódni fog tehát Nyugat-Európához az elkövetkező években. A jövő konszenzusait különböző funkciójú, modernségi fokú, szervezett háttérű pártoknak kell majd megkötniük.

JEGYZETEK

- ¹ Simon János 193 parlamenti képviselővel (tehát a képviselők felével) töltettem ki kérdőíveket. Kutatási adatai nyomán arra a következtetésre jutott, hogy az egyes pártokhoz tartozó képviselők Nyugatról alkotott felfogásában nincs szignifikáns eltérés. Cáfolta ugyanakkor azokat a vélekedéseket, amelyek szerint Magyarországon alapvető különbség mutatható ki (a baloldal javára) az Európához való csatlakozás kérdésében.
- ² Előkészületben lévő könyvemben részletesen foglalkozom a Kádár-rendszer különböző elitesoportjainak Nyugat-felfogásával, illetve e felfogás gyökereivel. Nyilvánvaló, hogy a nyolcvanas évek előtt sem a (nem is létező) technokrácia, sem a (létező) demokratikus ellenzék nem volt még Nyugat-barát. A változásfolyamatot igyekszem végigkísérni különböző közéleti viták, illetve folyóiratok (*Társadalmi Szemle, Közgazdasági Szemle, Beszélő*) kapcsán.
- ³ A továbbiakban a szövegben csak kivételes esetben idézünk szó szerint a pártok programjából, de jelezzük, hogy mely párt, melyik évben készült programjáról van szó. A programok részletes, szövegszerű bemutatása szétfeszítené e dolgozat kereteit.
- ⁴ A Fidesz fentebbi álláspontjához nagyon hasonlót fejteti ki Ralph Dahrendorf (1997).
- ⁵ A kilenc terület az alkotmány, a kormány, a törvényhozás-végrehajtás, a törvényhozás fölépítése, az állam fölépítése, a közvetlen demokrácia, a választási rendszer, a pártrendszer és a politikai kultúra. A klasszikus többségi elv az 1990-es évek elején a szerző szerint csak két területen, a törvényhozás fölépítésében és az állam fölépítésében érvényesül (Körösi 1993:11).

- ⁶ Ennek a társadalmi elvárásnak az elszegényedéssel, illetve a jobb élet utáni vágygal kapcsolatos összefüggéseit elemezték például a Magyarország Politikai Évkönyve 1988-as és 1990-es kiadásainak szerzői (lásd például Ferge 1988, Simon-1988, Bruszt-Simon 1990.)
- ⁷ A Demokratikus Charta például – amellet, hogy számos esetben gazdasági és politikai követeléseket fogalmazott meg – döntően társadalmi mozgalomként definiálta önmagát.
- ⁸ Ezt a jelenséget behatóan vizsgálja Szabó Márton (1996) a politikai barát, ellenfél, ellenség és idegen fogalmak kapcsán.
- ⁹ Katz és Mair tizenhárom területen vizsgálja az egyes párttípusok jellemzőit. E tizenhárom dimenzió közül csak az egyik „a pártok pozíciója a civil társadalom és az állam között”. (Katz-Mair 1995:19).

IRODALOM

- Angelusz Róbert-Tardos Róbert 1996. Választási részvétel Magyarországon. 1990–1994. *Politikatudományi Szemle*, 4, 7–33.
- Ágh Attila 1992. A pártok parlamentesedése Magyarországon (1989–1991). *Politikatudományi Szemle*, 1, 125–139.
- Bruszt László 1995. Magyarország tárgyalásos forradalma. In: *A centralizáció csapdája*. Szombathely: Savaria University Press. 67–86.
- Bruszt László-Simon János 1990. Posztpaternalista politikai orientációk Magyarországon. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*, 464–482.
- Csaba Gábor 1996. A külpolitikai prognosztika. *Külpolitika* 3–4, 35–73.
- Csepeli György-Závecz Tibor 1997. Várakozások, remények, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 650–668.
- Csizmadia Ervin 1994. A politikai irányzatok ellentétei és a konfliktusok értelmezése. *Politikatudományi Szemle*, 3, 167–170.
1997. A politika Nyugat-képe az átmenetben. *Közpolitika* 1, 17–19.
- Dahrendorf, Ralph 1997. Miért éppen Európa? – Egy szkeptikus európai tündő kommentárjai. *Századvég*, tavasz, 69–89.
- Ferge Zsuzsa 1988. Az elszegényedés folyamatai. *Magyarország Politikai Évkönyve*. 117–125.
- Fricz Tamás 1996. *A magyarországi pártrendszer. 1987–1995*. Cserépfalvi Kiadó
- Glatz Ferenc (szerk.) 1997a. Globalizáció és nemzeti érdek. *Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián*.
- 1997b. *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Magyar Tudományos Akadémia.
- Inglehart, Ronald 1987. Coercion and Consent: How much Consensus is Necessary for a Democratic Order? How much Consensus is Present? In: Peter, Kozlowski ed. *Individual Liberty and Democratic Decision-Making*. J. C. B. Mohr. Tübingen, 180–200.
- Kaiser, André 1997. Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism. *Journal of Theoretical Politics*, október, 419–444.
- Kaldor, Mary-Vejvoda, Ivan 1997. Az Európai Unióhoz csatlakozás feltételei: demokratizálódás a közép-kelet-európai országokban. *Politikatudományi Szemle*, 3, 5–29.
- Katz, Richard-Peter Mair, 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*. 1. 5–28.
- Kis János 1997. Reform és forradalom között. I–II. *Kritika*, június, július.
- Kovács Éva-Tóth István János 1992. Ki mit mondott 1990-ben? Választási pártprogramok tartalomelemzése. *Politikatudományi Szemle*, 1, 99–123.
- Köröserényi András 1993. Kié a hatalom? A hatalom pluralitása Magyarországon. 1990–1992. *Politikatudományi Szemle*, 4, 5–20.
- Lijphart, Arend 1968. Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*, április.

- 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press: New Haven, London.
- 1989. Democratic Political Systems. Types, Cases, Causes and Consequences. *Journal of Theoretical Politics*, 1. 33–48.
- Rose, Richard 1987. Learning to Understand. Democratic Government Better. In: Peter Kozlowski (ed.) *Individual Liberty and Democratic Decision-Making*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 145–172.
- Schwartz, Peter 1991. *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*. New York: Doubleday Currency
- Simon János 1997. Kifelé integráció, befelé dezintegráció? A politikai elitcsoportok viszonya az európai integrációhoz és egymáshoz. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. 669–684.
- Szabó Márton 1996. Vázlat a politika diszkurzív értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 4, 101–132.
- Szalai Erzsébet 1991. A hatalom metamorfózisa. *Valóság*, június.
- 1996. Az elitek metamorfózisa. In: *Az elitek átváltozása*. Cserépfalvi Kiadó, 22–43.
- Tőkés, L. Rudolf 1996. *Hungary's Negotiated Revolution. Economic Reform, Social Change and Political Succession*. Cambridge University Press
- Závodszy Géza 1997. *Az Amerika-motívum és a polgámsodó Magyarország. A kezdetektől 1848-ig*. Korona Kiadó.
- Zsolt Péter–Derényi András 1993. Az utánzás régiója. A Nyugat a magyar értéktérben. *Világosság*, július, 31–43.

ALAPINTÉZMÉNYEK

PACZOLAY PÉTER

Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió

A dolgozat célja annak – a történetiségre is tekintettel levő – bemutatása, hogy az alkotmánybíráskodást az Európai Unió mely országai fogadták el politikai rendszerük alapintézményeként, és milyen szerepet játszik az alkotmánybíróság a politikai rendszerben. Ehhez viszonyítom a továbbiakban az uniós csatlakozásra pályázó országok alkotmánybírási megoldásait. Nem tekintem e helyüti feladatomnak a magyar Alkotmánybíróság szerepének és működésének részletes elemzését; csak jelzem, a többi bíróság értékeléséhez használt kritériumok alapján, az intézmény nemzetközi összehasonlításban is figyelemre méltó sajátosságait. Ezek alapján kijelölhető a magyar Alkotmánybíróság helye az európai alkotmánybíráóságok között.

Végül azt a problémakört vázolom, hogy az esetleges uniós csatlakozás a magyar Alkotmánybíróság helyzetét egyes kérdésekben (amilyen a közösségi bírósághoz való viszony, a közösségi jog és az alkotmány hierarchiája) számottevően befolyásolni fogja.

NEMZETKÖZI ÁTTEKINTÉS – ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS AZ UNIÓ ORSZÁGAIBAN

Azt az alkotmányos rendszerek történetében korábban példa nélküli megoldást, hogy a törvények alkotmányosságát bíróság felülvizsgálhassa, az amerikai Legfelsőbb Bíróság, a Supreme Court híres 1803. évi döntése vezette be (amerikai jogi terminológia szerint ez a *judicial review*).¹ John Marshall főbíró érvelése szerint a közönséges törvények felett álló írott alkotmánytól elválaszthatatlan a *judicial review* intézménye. Valójában a 19. századi európai alkotmányfejlődés egésze ellentmond ennek az általánosításnak (Currie 1988:16). A népszuverenitás elvét és a parla-

menti szupremáciát valló európai országok hosszú ideig ellenálltak annak a gondolatnak, hogy a törvényhozás hatalmát bírói úton korlátozzák. A második világháború óta azonban úgy tűnik, hogy Marshall bíró véleménye egyre általánosabb igazsággá válik. Sommásan az állapítható meg, hogy az utóbbi évtizedekben a törvényhozás valamilyen bírói kontrollja a legtöbb európai jogállamban meghonosodott. Ez szorosan kapcsolódik ahhoz a tendenciához, hogy az írott alkotmányt a kormányzatot korlátozó dokumentumnak tekintik, és elismerik felsőbbségét (Friedrich 1955:13–15). Szembetűnő, hogy mennyire meghonosodott az alkotmánybíráskodás azokban az európai országokban, ahol korábbi diktatúrákból a demokráciába való átmenet során létesítették az intézményt (a német, olasz, spanyol, portugál tapasztalatokra lehet utalni elsősorban).

Az alkotmánybíráskodásnak a második világháború utáni európai elterjedése a tagadhatatlan amerikai hatás ellenére (amely felismerhető volt nemcsak az elméleti minta adásában, hanem a háborúban vesztes államoknak a demokrácia irányába való fejlődését célzó politikai nyomásban is), sajátos európai szervezeti modellt követett. Ezt a szakirodalom osztrák modellnek nevezi, mert először Ausztria 1920. évi alkotmánya tartalmazta azt a – neves jogfilozófus, Hans Kelsen által megfogalmazott – megoldást, amely egyetlen speciális bíróság feladatává tette a törvények alkotmányossági felülvizsgálatát. Kelsen (1988:41–49) szerint a jogrend jogi normák hierarchikus rendszere. A pozitív jog legmagasabb fokát megtestesítő alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket meg kell semmisíteni. Az alkotmányellenes törvények megsemmisítését a parlamenttől és minden más állami szervtől független alkotmánybíróságra kell bízni (Kelsen 1928).

A két rendszer közti alapvető eltérés, hogy az amerikai rendszer decentralizált, valamennyi bíróság jogosult az alkotmányossági felülvizsgálatra, ezzel szemben az „osztrák” modell centralizált, vagyis egyetlen bírói testület kizárólagos hatásköre a törvények alkotmányosságának megítélése. További sajátosság, hogy a decentralizált rendszerben az alkotmányossági kérdések rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (*incidenter*) merülnek föl: konkrét normakontroll, az osztrák modellben pedig erre feljogosított állami szervek sajátos indítványára, általánosságban: absztrakt normakontroll (Cappelletti 1971:46–71). A legtöbb európai ország az osztrák modellt követi. Nagy-Britannia, Hollandia és Finnország továbbra is elutasítja a törvényhozás bírói ellenőrzésének gondolatát.

Az európai alkotmánybíróságok sokkal inkább politikai szervek, mint az amerikai Supreme Court, amely végül is a rendes bírói szervezet csúcsán helyezkedik el. Az amerikai megoldást egyik európai ország sem vette át (Friedrich 1967:78, 96). Az elkülönült alkotmánybíróság e szervezet politikai jellegének nyílt elismerését jelenti (Cappelletti 1971:53). Ez a megoldás szakít azzal a hagyományos pozitivisták elképzeléssel, amely mereven elválasztja a jog és a politika világát (Schweitzer 1984:98). Az eljárás igen sok esetben, van ahol kizárólag, politikai szervezetek, testületek, állami tisztségeket betöltő személyek indítványára indul. Az Egyesült Államokban, ahol a bíróság konkrét jogvitában dönt,

többnyire a komplex problémának csak egyetlen szegmenyje kerül elbírálásra, míg az absztrakt normakontroll során az európai alkotmánybíróságok a kérdéskör egészét tehetik mérlegre. Az európai alkotmánybíróságok némelyikének sajátos hatásköre, a törvény kihirdetését megelőző preventív normakontroll (a francia Alkotmánytanács hatáskörét ez tölti ki) pedig már kifejezetten politikai jellegű, hisz majdnem a törvényhozási folyamat részévé teszi a testületet. Ezek után nem véletlen, hogy az európai alkotmánybírák zöme fenntartásokkal él az amerikai politikai kérdések doktrínájához hasonló teóriákat illetően.

A *political question doctrine* azért is hiányzik az európai alkotmánybíróságok eszköztárából, mert ez Amerikában ahhoz kapcsolódik, hogy a bíróság bizonyos kérdéseket bírói úton elbírálhatatlannak nyilvánít. Az európai alkotmánybíróságoknak minden eljárásjogilag megfelelően feltett kérdésre érdemi választ kell adniuk (Geiger 1980:21). Az a tény, hogy valamely jogszabály kimondottan politikai kérdést szabályoz, nem ad alapot arra, hogy az alkotmánybíróság ne foglalkozzon vele (Leibholz 1965:299). Az európai típusú alkotmánybíróság politikai szerv, amely a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz hasonlóan részt vesz a politika alakításában. Részvétele azonban több szempontból korlátozott. Először is a jogalkalmazás révén befolyásolja a politikát. Hatása nem közvetlen, hanem az alkotmányjog szűrőjén keresztül érvényesül. Végül, míg a politikai döntéshozatal rendkívül komplex célokat vesz figyelembe – a gazdaságpolitikától a külpolitikáig –, az alkotmánybíróságok egyedüli szempontja az alkotmányosság (Leibholz 1965:6–8). E bíróságok hatáskörének megállapításakor eleve tekintetbe vették politikai jellegüket. Ez igaz elsősorban a francia Alkotmánytanácsra, mely kizárólag „politikai” alkotmánybíráskodást folytat, mert hatásköre csak a még el nem fogadott törvények alkotmányosságának megítélésére szorítkozik. De a többi európai alkotmánybíróság is politikai jellegű testület. Különösen áll ez azokra a testületekre, amelyek rendelkeznek a két legpolitikusabb hatáskörrel: a preventív normakontroll és az absztrakt alkotmányértelmezés jogával.

Az alkotmánybíróság léte nem olyan követelménye az uniós tagságnak, mint némely más alapvető intézményé, ugyanakkor a tagországok többsége az alkotmánybíráskodás valamely megoldását ismeri. Miért van szükség a törvények alkotmányossági felülvizsgálatát végző intézményre?

Közelebbről megvizsgálva az egyes Európai Unió tagországok alkotmánybírósági megoldásait, szembevetendő a konkrét országok megoldásai közötti különbség. A következőkben röviden áttekinthet az alkotmánybíráskodás helyét az uniós országok politikai rendszerében. Ehhez három szempontot veszek figyelembe. Meghatározó tényezőnek tekintem a testület hatáskörét, amely egyben hatalmának legfontosabb mutatója. A hatáskör ismertetése jórészt normatív és leíró jellegű, de az alkotmányos hatásköri szabályok sok esetben a gyakorlattól függenek. A másik szempont a bírák választásának módja, ugyanis ez az a pont, ahol a politika közvetlenül érintkezik az alkotmánybírással. Végül röviden idézek az alkotmánybíróságok politikai szerepére vonatkozó értékelésekből.

a) A modell és a nagy generáció

Az alkotmánybíráskodás európai típusát tulajdonképpen három ország alapozta meg: Ausztria, ahol legelőször és a többi országot évtizedekkel megelőzve alakult meg ez az intézmény; a Német Szövetségi Köztársaság, amely a legnagyobb tekintélyt vívta ki magának a kontinens alkotmánybírói közül, és nagy hatást gyakorolt más országok hasonló testületeire; és Olaszország Alkotmánybíróháza a maga igen kifinomult értelmezési technikáival. Ezért érdemes e három alkotmánybíróház hatáskörét, illetve a bírák választásának módját megvizsgálni részletesebben. Az alkotmánybíróházaknak a politikai rendszerben betöltött szerepét megítélésem szerint ez a két tényező határozza meg leginkább.²

Az osztrák Alkotmánybíróházat (*Verfassungsgerichtshof*) az 1920. októberi Szövetségi alkotmány hozta létre. A bíróság története a második világháború végéig meglehetősen viharos volt, hatáskörét 1925-ben, majd 1929-ben módosították, 1933-ban megszüntették, szerepét részben a Szövetségi Bíróság vette át, majd Ausztria megszállásával, 1938-ban ennek a működése is véget ért. Az Alkotmánybíróház működését 1945 októberében állították vissza.

A testület 14 rendes és 6 helyettes tagból áll. A bírákat a szövetségi elnök nevezi ki a kormány, az alsóház és a felsőház megfelelő arányok szerint tett javaslatára. A bírák annak az évnek a végéig szolgálnak, amelyben betöltik hetvenedik életévüket. Ez az intézkedés biztosítja a folytonosságot, egyes bírók akár harminc évig is a testület tagjai maradhatnak.

A testület hatásköre sokrétű. Az alkotmány tizenöt szakasza telepíti az Alkotmánybíróházra hatáskört, az amelyet 1975. évi alkotmánymódosítás – a parlament mindkét házában egyhangú szavazatával – jelentősen kibővített. Alapvető feladata persze mindenkor a törvények alkotmányossági vizsgálata. Ennek módozatai igen változatosak. A Bíróság jogosult bizonyos esetekben az előzetes normakontrollra (abban a kérdésben, hogy valamely törvényhozási vagy közigazgatási döntés a szövetség vagy a tartomány hatáskörébe tartozik-e); a törvények alkotmányosságának utólagos vizsgálatára, mégpedig különböző eljárásokban az indítványozóktól függően, ezek lehetnek tartományi kormányok, bíróságok, parlamenti képviselők, bizonyos esetekben magánszemélyek. Az Alkotmánybíróház továbbá ítélettel dönt a közigazgatási hatóságok határozatai ellen benyújtott panaszok tárgyában, amennyiben a panaszos azt állítja, hogy a határozat folytán alkotmányjogilag biztosított jogában, vagy törvényellenes rendelet, alkotmányba ütköző törvény, illetve jogellenes államszerződés miatt jogaiiban sérelmet szenvedett. Ilyen panasznak csak a közigazgatási perorvoslatok kimerítése után, az utolsó fokon kiadott közigazgatási határozat kézbesítésétől számított hat héten belül van helye.

Külön figyelmet érdemel az Alkotmánybíróház lehetősége olyan törvény alkotmányossági vizsgálatára, amely valamely határozata alapjául szolgál.

A törvények alkotmányossági vizsgálatán túl is számos hatásköre van a testületnek, egyebek között bezölti a választási bíróság, hatásköri bíró-

ság (a szövetség és a tartományok közötti hatalommegosztási ügyekben), közigazgatási bíróság szerepét, és dönt a vezető állami tisztségviselőkkel szemben felelősséget megállapító eljárásokról.

Az európai alkotmánybíróságok egyik legtekintélyesebb kritikusa szerint az osztrák Alkotmánybíróság a politikai rendszerre gyakorolt hatásával hármas feladatot teljesít: az ellenzékot védi azzal, hogy a többséget az alkotmány tiszteletére szorítja, ezzel „kiegyenlíti a többség és a kisebbség közötti hatalmi különbséget, ami megkönnyíti az ellenzéknek, hogy visszaszerezze a hatalmat”; véd minden politikai és szociológiai kisebbséget; végül ésszerűsíti a politikailag motivált jogalkotási döntéseket (Favoreu 1995:81).

A német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht)

Az NSZK Alkotmánybíróságának felállítására 1951-ben került sor. A testületet alkotó két szenátus 8-8 tagból áll. Együttes ülést csak kivételesen tartanak, mert hatáskörük elhatárolt. Emellett három bíróból álló tanácsok is működnek 1956 óta, amelyek kezdetben csak azt állapították meg, hogy nem megengedett alkotmánypanaszt nyújtottak be. Az 1986. január 1-jével hatályba lépett alkotmánybírósági törvénymódosítás az Alkotmánybíróság tehermentesítését szolgálta, többek között e háromtagú bizottságok hatáskörének bővítésével. Helyt adhatnak egyhangú határozattal az alkotmánypanaszoknak, ha az nyilvánvalóan megalapozott, mert az érintett alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte.

Az Alkotmánybíróság bíráinak felét (8 bíró) a Szövetségi Tanács (amely a tartományok kormányainak 3-5 képviselőjéből áll) választja, a másik felét a képviselőház, a Szövetségi Gyűlés. A Bundesrat teljes ülésen, közvetlenül és minősített többséggel választja meg őket. A Bundestag helyett egy, a képviselők pártaránya alapján kijelölt 12 tagú testület választ. Hatan a szövetségi legfelsőbb bíróságok tagjainak sorából kerülnek ki.

A bírák 12 év időtartamra, maximum 68 éves korukig kapják megbízásukat.

A hatásköröket alapvetően a Grundgesetz szabályozza. A fontosabbak:

- alkotmányértelmezés hatásköri kérdésekben;
- absztrakt normakontroll (szövetségi vagy tartományi törvény összhangja az alaptörvénnyel, illetve a tartományi törvény összhangja a szövetségi törvénnyel);
- konkrét normakontroll (valamely bíróság, ha a döntését befolyásoló törvényt alkotmányellenesnek ítéli, eljárását felfüggeszti, és az Alkotmánybíróság döntését kéri);
- alkotmánypanasz: alkotmányjogi panaszt bárki emelhet, ha a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát (a panasz irányulhat közvetve vagy közvetlenül törvény ellen, szövetségi vagy tartományi hatóság cselekménye vagy mulasztása ellen, és bírósági határozat ellen);

- a szövetség és a tartományok közötti összeütközések;
- az alaptörvény értelmezésének egységessége a tartományi alkotmánybíróságok joggyakorlatában;
- választási bíraskodás;
- a köztársasági elnök elleni eljárás az alaptörvény vagy más szövetségi jogszabály szándékos megsértése miatt;
- szövetségi bírák eltávolítása tisztségükből az alaptörvény elveinek megsértése miatt;
- olyan politikai pártok alkotmányellenességének megállapítása, amelyek céljaikkal vagy tagjaik magatartásával a szabad demokratikus alaprend csorbítására vagy megszüntetésére törekszenek, illetve az NSZK helyzetét veszélyeztik, alkotmányellenesek;
- a helyi önkormányzatok jogainak védelme.

A német szövetségi Alkotmánybíróság működése kapcsán figyelmeztetnek a legtöbbször arra, hogy – miután napjainkban a törvényhozás többsége és a kormány homogén hatalmi blokkot alkot – a kormány ellenőrzésének egyetlen lehetséges módja az alkotmánybírósági kontroll. Erre a következtetésre jutott egyébként a hatalommegosztás aktuális kérdéseinek összehasonlító tanulmányozása után az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája is 1996-ban.

Az olasz Alkotmánybíróság (*Corte Costituzionale*) intézményét már az 1947. évi alkotmány szabályozta. Csaknem egy évtized telt el, mielőtt az Alkotmánybíróság ténylegesen is megkezdte működését, és megtartotta első nyilvános ülését 1956 áprilisában. A testület működése során gyakran összetűzésbe került a törvényhozással és a rendes bírói szervezet csúcán álló Semmitőszékkel. A törvényhozásnak az Alkotmánybíróság elleni legdurvább támadása az volt, amikor 1967-ben az alkotmánybírák jogállását, főleg hivatali idejét a bírák számára kedvezőtlen módon megváltoztatta.

Az olasz Alkotmánybíróság 15 tagból áll. A bírák egyharmadát a köztársasági elnök nevezi ki, egyharmadát a parlament két házának együttes ülése választja, egyharmadát a különböző felsőbíróságok választási kollégiumai.

A megbízatás időtartama (1967 óta az eredeti 12 év helyett) 9 év, nem hosszabítható.

A testület hatásköre négy fő csoportra osztható:

- normakontroll: az állam és a régiók törvényei és törvényerejű jogszabályai alkotmányosságával összefüggő vitás kérdések;
- hatásköri viták eldöntése az államhatalmi szervek között; továbbá az állam és a régiók, illetve az egyes régiók között;
- az alkotmány alapján a köztársaság elnöke és a miniszterek ellen emelt vádak ügyében döntés;
- a népszavazás iránti kérelmek törvényességének elbírálása.

A normakontroll általában utólagos, kivéve egyes tartományi törvényeket esetében, amelyek előzetes vizsgálatát a kormány kérheti. A normakontroll – a német megoldáshoz hasonlóan – lehet konkrét vagy absztrakt.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja egy törvény vagy törvényerejű aktus alkotmányellenességét, az a döntés közzétételét követő napon hatályát veszti.

Az olasz Alkotmánybíróság működésének több mint 40 éve alatt kelő tekintélyt és tiszteletet vívott ki az alkotmányos szervek között, és az állampolgárok szélesebb rétegei előtt is. Favoreu (1995:102) szerint a testület feladata – az alkotmányos értékek rovására akár szélesebb társadalmi megegyezéssel kötött politikai alkukkal szemben – az alapjogok védelme.

b) A második hullám

Az alkotmánybíróságok második hullámába tartozó spanyol és portugál testület az első csoportba tartozó országok mintái alapján, az ország általános demokratizálódása során alakultak meg, mint olyan intézmények, amelyekhez nagy reményt fűztek a jogállammá való átalakulás során – és e remények teljesültek is.

Spanyolországban az 1980 óta működő Alkotmánybíróság főbb hatáskörei között szerepel a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata, azután az úgynevezett *recurso de amparo*, amelynek sajátos szabályozása alapján az Alkotmánybíróság jogosult kivizsgálni a szabadságjogok és alapvető jogok megsértésével kapcsolatos rendkívüli panaszt (*amparo*). Ezt a panaszt – az ombudsman és a főügyész mellett – jogosult előterjeszteni minden természetes vagy jogi személy, aki törvényes érdekre hivatkozik. A testület hivatott az alkotmányos szervek közötti hatásköri konfliktusok rendezésére is. Végül a testület elé kerülhet az alkotmányosság előzetes vizsgálata (nemzetközi szerződések esetén).

Portugáliában csak évekkel a rendszerváltás után, 1982-ben állították fel az Alkotmánybíróságot. Hatásköre alapvetően a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata, emellett sajátos feladatai is vannak: választási bíráskodás, politikai pártok nyilvántartása, politikai tisztségviselők jövedelmének ellenőrzése, a köztársasági elnök halálának vagy fizikai alkalmatlanságának megállapítása.

c) Franciaország – preventív alkotmánybíráskodás

Franciaországban az 1958. évi alkotmány rendelkezett az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) létesítéséről, amelynek hatásköre – eltérően az alkotmánybíráskodás eddig tárgyalt, klasszikus európai modelljétől – gyakorlatilag kimerül a törvények előzetes kontrolljában. Ez a testületet kifejezetten a politikai döntéshozatal részévé teszi. Az Alkotmánytanács e sajátos hatásköri korlátok között is nagymértékben hozzájárult a szabadságok és alapjogok védelméhez.

d) Újabb kísérletek

A Benelux-államokban lassan vert gyökeret az alkotmánybíráskodás intézménye. Elsőként Belgiumban, hosszú és összetett folyamat eredmé-

nyeként, vezették be az alkotmánybíráskodás sajátos és korlátozott formáját. Ez összefüggött az eredetileg 1831. évi alkotmány legutóbbi reformjával, amelynek nyomán Belgium szövetségi állammá alakult. Az 1984-ben létrehozott bírói testület fő feladata a hatásköri összeütközések megelőzése volt (innen is a neve: *Cour d'Arbitrage*). A testület működésének kedvező fogadtatása után 1988-ban kiterjesztették a hatáskörét, bár a jogszabályok alkotmányellenességét továbbra is csak meghatározott alkotmányos szakaszok sérelme esetében állapíthatja meg. Ekkor nyílt meg magánszemélyek számára a lehetőség, hogy a bírósághoz forduljanak.

Európa legfiatalabb alkotmánybíróságának felállítására 1997-ben Luxemburgban került sor.³

e) Alkotmányossági vizsgálat rendes bíróságok előtt

Több uniós országban törvények és más jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára nem hoztak létre önálló alkotmánybíróságot. A skandináv országokban – Finnország kivételével – a legfelsőbb bíróságok gyakorolnak vagy gyakoroltak a múltban szerény keretek között valamiféle alkotmányossági kontrollt. Dániában az alkotmányellenesség kimondására konkrét ügyben és csak adott ügyre nézve kerülhet sor. Svédországban a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorol ilyen funkciót. Görögországban rendes bíróságok előtt lehet a törvények alkotmányosságát megtámadni, de felállították a Különleges Felsőbíróságot, amely végső soron dönt a vitás alkotmányossági kérdésekben. Írországban a Legfelsőbb Bíróság dönt egyebek között a törvényi rendelkezések alkotmányosságáról és az alkotmányos jogokról. A rendes bírósági szervezet csúcán álló bíróságok igen ritkán mondják ki valamely rendelkezés alkotmányellenességét.

f) Az alkotmánybíráskodás elutasítása

Finnországban a törvényhozás egyik bizottsága felügyeli a törvények alkotmányosságát. Hollandia alkotmánya kizárja a törvényhozás bírói felülvizsgálatát. Nagy-Britanniában a kartális alkotmány hiánya logikailag is lehetetlenné teszi az alkotmánybíráskodást.

Az uniós országok áttekintése azt erősíti meg, hogy az országok többségében a jogállam alapvető intézménye az alkotmánybíróság, vagy annak megfelelő szerv. A konkrét megoldások terén az országok között eltérések mutatkoznak. Ahol alkotmánybíróság működik, ott törekszenek a Kelsen által megfogalmazott cél megvalósítására, vagyis az alkotmányos rend helyreállítására a legfőbb törvényt sértő jogszabályok megsemmisítésével. Jelentős az elmozdulás az eredeti politikai alkotmánybíráskodástól abba az irányba, amely az állampolgároknak lehetőséget teremt egyedi alkotmányos panaszuk orvoslására.

A CSATLAKOZÁSRA VÁRÓ ORSZÁGOK

Az uniós országokénál jóval egyértelműbb az alkotmánybíróságoknak tulajdonított szerep a csatlakozásra készülő országokban. Jól érzékelhető ez abból a tíz országvéleményből is, amelyet az Európai Unió társult országairól 1997 nyarára készített el az Európai Bizottság. A tíz társult ország köztudottan: Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia. 1993 júniusában Koppenhágában tartott ülésén a tagállamok kormányfőiből álló Európai Tanács (European Council) megállapította azt a követelményrendszert, amelynek a társult közép-kelet-európai országoknak meg kell felelniük, amennyiben az Európai Unió tagjaivá kívánnak válni. Ez új fejlemény a csatlakozások történetében; Görögország, Spanyolország vagy Portugália – akkor szintén fiatal és még bizonytalan jövőjű demokráciák, viszont működő piacgazdaságok – csatlakozásánál ilyen egységes követelményrendszer felállítására nem került sor, hanem egyedi szempontok alapján születtek a döntések. A stabil demokráciájú és gazdaságú Ausztria, Finnország, Svédország esetében értelemszerűen nem merült fel a kérdés. A tíz közép-kelet-európai társult ország esetében azonban a koppenhágai elvek egységes követelményrendszert állítanak fel. Ennek három eleme: a politikai követelményrendszer, másodsorban a működőképes piacgazdaság megléte, harmadsorban pedig az európai uniós tagsággal járó kötelezettségek vállalásának képessége. A koppenhágai elvek újdonsága az, hogy először került egyértelműen megfogalmazásra politikai követelmények egyfajta katalógusa a csatlakozásra készülő országokkal szemben.

A tíz társult ország közül kilencben működik alkotmánybíróság, többé-kevésbé a klasszikus osztrák modell szerinti hatáskörrel. A legrégebbi a szlovén Alkotmánybíróság, mely eredetileg 1964 óta működik, akkor alakultak meg Jugoszláviában a szövetségi Alkotmánybíróság mellett a tagállamok alkotmánybíróságai is. Természetesen az önálló Szlovénia 1991. évi alkotmánya alapján működő testület a korábbinál jóval szélesebb hatáskörrel rendelkezik.

Még szintén a szocialista politikai rendszer idején hoztak létre Alkotmánybíróságot Lengyelországban, amely az alkotmányellenességet kimondhatta, de a törvényt nem semmisíthette meg, arról a törvényhozás döntött. Ezért új fejezetet nyitott e testület működésében az 1997. évi új alkotmány, amely már valódi, törvénymegsemmisítési jogkörrel ruházta föl.

Az ilyen értelemben teljes hatáskörű alkotmánybíróságok közül elsőként a magyar alakult meg 1991-ben. Bulgáriában 1991, Romániában 1992, Litvániában 1993, Lettországban 1996 óta működik alkotmánybíróság. Csehszlovákia Alkotmánybírósága az ország szétválásával megszűnt, 1993-ban Csehországban és Szlovákiában egyaránt új alkotmánybíróság alakult. Észtországban 1992 óta a Legfelsőbb Bíróságnak speciális, a Legfelsőbb Bíróság elnöke által vezetett öttagú tanácsa vagy a testület teljes ülése dönt az alkotmányossági kérdésekben.

Az országvélemények az alkotmánybíráskodás témájában kiemelik, hogy Romániában az alkotmánybírósági döntéseket a parlament kéthar-

madós többséggel felülbíráhatja, „ami a legfőbb akadálya a valódi alkotmányossági kontrollnak”. Bulgária esetében az országvélemény megemlíti, hogy magánszemélyek nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Észtország Legfelsőbb Bíróságának (mint Alkotmánybíróságként is eljáró szervnek) nagy szerepet tulajdonít az országvélemény a demokrácia és a jogállam fenntartásában. Lengyelország esetében üdvözi az Alkotmánybíróság hatáskörének kiteljesítését, ugyanakkor rosszul meggyezi, hogy ez a rendelkezés csak két év múlva fog életbe lépni. Kifejezetten dicséri a cseh Alkotmánybíróság működését, akárcsak a szlovént. A litván bíróság hatáskörét értékelés nélkül írja le, nem kommentálja azt a tényt sem, hogy magánszemélyek nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Lettország Alkotmánybíróságát még nem lehetett érdemben értékelni, azt azonban kifogásolja a vélemény, hogy bíróságok és magánszemélyek nem fordulhatnak közvetlenül a testülethez. Szlovákia Alkotmánybíróságáról kifejezetten jó véleményt ad az Európai Tanács, kiemeli nagyon aktív szerepét abban, hogy az államhatalmi ágak közötti egyensúlyt megőrizze és az alkotmány tiszteletére szorítsa őket.

A tíz országvélemény azt tükrözi, hogy az uniós országok eltérő megoldásai ellenére a csatlakozni kívánókkal szemben követelményként támasztják az alkotmánybíráskodás valamilyen formájának meglétét. Két konkrét elvárás is kitűnik a vélemények összevetéséből: az alkotmánybíróságnak legyen lehetősége az alkotmányellenes törvény megsemmisítésére, azt a törvényhozás ne bírálhassa felül; az állampolgároknak legyen lehetőségük arra, hogy közvetlenül az alkotmánybírósághoz fordulhassanak.

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NEMZETKÖZI MÉRCÉVEL

A magyar Alkotmánybíróság 1989-ben a rendszerváltás és a jogállamiság kiépítése sajátos történelmi feltételei között jött létre. Hatásköre és gyakorlati működése mindenben megfelel az uniós követelményeknek és a „valódi” alkotmánybíróságok ismerveinek.

Az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező és megfellebezhetetlen határozatokat hoz. Az alkotmányellenes törvényeket megsemmisíti.

A magyar Alkotmánybíróságról elterjedt az a vélemény, hogy nemzetközi összehasonlításban is az egyik legszélesebb hatáskörrel rendelkező testület. Ez az állítás túlzás, és figyelmen kívül hagyja azt, hogy a testület hatalma nem összességében nagy, hanem inkább aránytalan. Ennek történeti okai vannak. Hatáskörének kialakításakor arra is tekintettel kellett lenni, hogy e testületnek egy ideig a régi, nem legitim parlament ellenőreként is kellett szolgálnia. Míután az alkotmánybíróságról szóló szabályozás kialakításakor, 1989 nyarán az akkori ellenzéki erők bizonytalanok voltak a demokratikus választások kimenetelét illetően, nyilván garanciákat kerestek a majdani parlamenttel és kormánnyal szemben is. A magyar Alkotmánybíróság tevékenységének középpontjába a jogszabályok absztrakt alkotmányossági vizsgálata került. Ezt ráadásul a szó

szoros értelmében bárki indítványozhatja, nem követelmény sem a magyar állampolgárság, sem az ügyben való jogi érdekelttség. Ezzel a szinte egyedülálló magyar megoldással a polgár is mintegy részesévé vált a régi jogrendszer átalakításának. Ilyen populáris akció nyomán számos olyan alkotmánybíróági döntés született, amelyek vagy az állami szervezeti rendszert, de még inkább az alapvető emberi jogok szabályozását döntően befolyásolták. Ilyen állampolgári indítvány nyomán került sor a közigazgatási bíraskodás kialakítására Magyarországon, így szűnt meg a halálbüntetés, és születtek meg az adatvédelem, a tulajdonjog vagy a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos elvei is. Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni lehet a kifogásolt jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését. Az utólagos normakontroll kezdeményezője lehet a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a bíró is, ha az előtte folyamatban levő ügyben alkotmányellenesnek ítélte jogszabályt kellene alkalmaznia.

A magyar Alkotmánybíróóság hatáskörének egyensúlyát épp az borítja föl, hogy amilyen tág lehetőségei vannak a magánszemélyeknek az absztrakt normakontroll indítványozására, olyan szűk ez a lehetőség az egyedi, konkrét ügyben történő jogorvoslatra. Az alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybíróasághoz az, akinek jogsérelme egy alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette. Vagyis a magyar alkotmánybíróasági szabályozás nem ismeri az úgynevezett közvetlen panaszt, ami azt jelenti, hogy valaki alapjogaiban érzi sértve magát egy közigazgatási vagy bírói aktus által, anélkül, hogy a konkrét döntés alapjául szolgáló norma alkotmányellenességét is állítaná egyszersmind. Az alkotmányjogi panasz így saját ügy kapcsán indított normakontroll. A magyar panaszmegoldás szükségyszerű következménye, hogy az Alkotmánybíróasághoz beérkező indítványok egy százalékát sem tették ki a panaszbeadványok.

A magyar Alkotmánybíróóság hatáskörével kapcsolatos legnagyobb probléma az, hogy e hatáskörök – a többi központi állami szervtől eltérően – nem az Alkotmányban szerepelnek, hanem az Alkotmánybíróaságról szóló törvényben. Ennek szintén történeti oka van. 1989-ben úgynevezett „alkotmányerejű törvényben” szabályozták a testület hatáskörét, működését és szervezetét. Ezt a jogforrási kategóriát egy 1990. évi alkotmánymódosítás megszüntette. Az Alkotmánybíróaságról szóló törvény ugyan megmaradt többséget kívánó törvénynek, de ez mégsem alkotmányos rangú jogszabály; más szóval, az Alkotmánybíróóság hatáskörének megváltoztatása, akár csökkentése csak törvénymódosítást és nem alkotmánymódosítást igényel. Ez garanciális szempontból aggályos.

Ugyancsak rendezetlen az alkotmánybírák megválasztásának folyamatosága. A hatályos szabályozás szerint az alkotmánybírák személyére a parlamenti pártok frakcióinak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottság paritásos összetétele az erősebb pártok nagyobb befolyását hivatott kiküszöbölni a bírák kiválasztásában. Ez is egyfajta garanciája a politikai alkotmánybíráskodás veszélyei elkerülésének.

A parlament azonban éveken keresztül képtelennek bizonyult az 1994 óta üres két hely betöltésére, és többször alakult ki patthelyzet az ellenzéki többségű jelölőbizottság és a plénum között.

A bíróságok között értékeli az Európai Unió országvéleménye az Alkotmánybíróság működését is, és kritikus észrevételt tesz az alkotmánybírák választásával kapcsolatos nehézségekre, utalva arra is, hogy az 1998-ban várható üresedések esetén ezek a problémák feltehetően ismétlődni fognak, a bírák megválasztásának az Országgyűlés nem tud majd kellő időben eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét és működését nemzetközi elismerés övezi, sőt mondhatni, hogy a testület működésének nemzetközi visszhangja kedvezőbb és szakmailag elismertebb, mint a gyakran politikai indulatoktól táplált hazai fogadtatás.⁴

A CSATLAKOZÁS UTÁNI ESETLEGES VÁLTOZÁSOK

Az alkotmánybíróságnak az adott ország politikai rendszerén belül elfoglalt helye mellett témánk szempontjából a másik meghatározó tényező az, hogy az alkotmánybírói gyakorlat miként viszonyul a közösségi intézmény- és jogrendszerhez.

Az alkotmány és a belső jog, illetve a közösségi jog, továbbá a hazai bíróságok, az Alkotmánybíróság és az európai Court of Justice viszonyának alakulása külön tanulmány tárgya lehetne, e helyütt csak utalok a közösségi jog nemzeti jogrendbe illesztésének hosszú és bonyodalmas folyamatára.⁵ Az alapvető probléma e téren az, hogy a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság (Court of Justice) joggyakorlata úgy határozza meg a közösségi jog és a belső jogok viszonyát, hogy egyértelmű elsőbbséget biztosít a közösségi jognak. Teszi ezt annak ellenére, hogy a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen alkalmazásának elvét a közösséget konstituáló szerződések nem tartalmazzák (ami okot szolgáltat a Bíróság aktivizmusának vádjához). A Bíróság határozott érveléssel valamennyi tagállami bíróság köteleességévé tette a közösségi jog közvetlen alkalmazását.

Mi a problémák forrása? Az a fajta esetlegesség, hogy a Közösség alapjait jelentő szerződések – a tagállamok általi ratifikálás ellenére – olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amelyek a nemzeti alkotmányokba ütköznek. A másik esetlegesség abból fakad, hogy a nemzeti és a közösségi jog viszonyának rendezésére vagy befolyásolására törekvő alkotmánybíróságok (legfelsőbb bíróságok) hatáskörüknél fogva csak alkalmilag találkoznak a támadott rendelkezésekkel. Az igazi nehézség azonban akkor áll elő, ha alkotmány rendelkezésébe ütközik valamely közösségi jogszabály.

Németországban az Alkotmánybíróság folyamatosan definiálja a közösségi jog és a német alaptörvény viszonyát. A német Alkotmánybíróság tesztjének lényege, hogy a közösségi jog elsőbbségét csak akkor ismeri el, ha az az emberi jogok védelmének legalább azt a szintjét biztosítja, mint a német alaptörvény. A legutóbbi idevonatkozó, úgynevezett

maastrichti döntés⁶ fenntartotta az Alkotmánybíróság jogát arra, hogy ne csak a német állam, hanem az európai közösségi szervek által alkotott normák alkotmányosságát is ellenőrizze, amikor azok a Németországban biztosított alapvető jogokat érintik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Európai Bírósággal „együtműködve” gyakorolja hatáskörét. Általánosabb szinten a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Maastrichti Szerződés a demokratikus elvek megfelelő kiterjesztése nélkül hozta létre az európai integráció új szintjét. Ez az 1993. évi híres döntés kétségtelenül eltért az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatától.⁷ Az Alkotmánybíróság, még tovább lépve, 1995-ben kimondta⁸, hogy a szövetségi állam kötelessége a Német Szövetségi Köztársaság jogainak védelme az Európai Közösséggel szemben. Ha a belső jog szintjén az alaptörvény valamely tagállam részére tart fenn kizárólagos jogalkotási hatáskört, a szövetségi állam köteles a tagállamot megvédeni a Közösség szemben.

Olaszországban az alkotmány 11. cikkelye teszi lehetővé a közösségi jog belső alkalmazását.⁹ Az olasz Alkotmánybíróságnak a közösségi jog státuszára vonatkozó döntései jól érzékeltetik, hogy vég nélküli folytatásos történetről van szó. Hosszadalmas előzmények és vargabetűk után a Corte Costituzionale 1984-ben állapította meg mérföldkőnek minősülő ítéletében, hogy a közösségi szerződés (Római Szerződés) rendelkezéseit és a közösségi iránymutatásokat elsőbbség illeti meg a belső joggal szemben, és azok közvetlenül alkalmazhatók. A luxemburgi bíróságra utalva az ítélet megállapítja, hogy más alapról indul ki, tudniillik a közösségi jog és a nemzeti jog egységéből, de az olasz alkotmánybíróság egyetért az Európai Bírósággal abban, hogy a Szerződésből eredő normák közvetlenül hatályosulnak a belső jogban, és az olasz rendes bírónak alkalmazniuk kell őket még akkor is, ha ellentétesek az olasz joggal. Ezzel az olasz gyakorlat összhangba került az Európai Bíróság híres döntésével¹⁰, mely szerint valamennyi nemzeti bíróságnak alkalmaznia kell a közösségi jog rendelkezéseit, és szükség esetén meg kell tagadni a közösségi joggal ellentétes belső szabály alkalmazását. A döntés értelmében az, hogy a közösségi joggal ellentétes belső jogszabályok mellőzésének kimondása nem az alkotmánybíróságok monopóliuma. Az olasz Alkotmánybíróság ezzel annak vizsgálatát, hogy a belső jog összhangban áll-e a közösségi joggal, a rendes bíróságok hatáskörébe utalta, magának továbbra is a törvények alkotmányossági vizsgálatát tartotta fenn. Ez hasonló a német megoldáshoz¹¹. Ugyanakkor az olasz alkotmánybíróság figyelmeztetett arra, hogy a korábbi döntésében¹² foglaltakat fenntartva, a szuverenitás korlátozása ellenére a Római Szerződés és az alkotmányos alapelvek összhangjának vizsgálata az Alkotmánybíróság hatásköre. Ezzel a testület a közösségi jog elsőbbségének elismerése ellenére védelmébe veszi polgárainak alapjogait és a jogállamiság alapelveit (Stein 1981:16).

Az olasz Alkotmánybíróság azóta folyamatosan érvényesíti azt a megoldást, hogy a közösségi jogba ütköző hazai jogszabályt nem nyilvánítja alkotmányellenesnek, hanem a rendes bírót arra ösztökéli, hogy ne alkalmazza az érintett szabályt¹³.

Franciaországban a különböző bíróságok és más állami szervek sokréttű gyakorlatot dolgoztak ki a közösségi jog értékelésére, azonban a különböző felfogásokban közös az, hogy a közösségi jog nem sértheti a köztársaság alapintézményeit és az alkotmányt, és a törvényhozó hatalom átruházása nem vezethet az alapvető jogok védelmének gyengüléséhez. 1992-ben a francia Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) két ítéletben értékelte a Maastrichti Szerződés alkotmányosságát. Ennek során dolgozta ki az Alkotmánytanács azokat a fenti elveket, amelyek a nemzetközi egyezmény és az alkotmány viszonya megítéléséül alapul szolgáltak¹⁴. Ennek alapján az Alkotmánytanács a Maastrichti Szerződést három ponton találta az alkotmánnyal ellentétesnek: más államok polgárainak választójoga a helyi választásokon; a gazdasági és pénzügyi unió; a Közösségen kívüli bevándorlás. Ezeket az ellentmondásokat csak alkotmánymódosítással lehet feloldani¹⁵. A francia Alkotmánytanács ugyanakkor nem ítélte a nemzetközi szervezeteken túlmutató kvázi-föderációnak az Európai Közösséget (Berke 1996a:16–28). Ezzel együtt, és a Szerződés alkotmányellenesnek minősítése ellenére a francia Alkotmánytanácsot úgy értékelik, hogy döntésciben magáévá tette a francia bírácoknak a közösségi joggal szemben egyre engedékenyebb szemléletét. Az alkotmánytanácsai döntések miatt 1992. júniusában végrehajtott alkotmánymódosítás eredményeként a francia alkotmány (88. cikk) szövegszerűen említi és elismeri az Európai Unió létét (Oliver 1994:23).

Nézzünk néhány más uniós országból is egy-két példát a vonatkozó gyakorlatra.

Nagy-Britanniában a Lordok Háza 1990-ben, az úgynevezett *Factortame*-ügyben kimondta, hogy az Egyesült Királyság bírósága köteles hatálytalanítani a belső jog bármely szabályát, ha beleütközik a közösségi jog közvetlenül alkalmazandó szabályába.

Ausztriában az Alkotmánybíróság egyik utóbbi döntése a különböző bíróságok együttműködési kötelezettségéről szól, amikor kiterjeszti a „törvényes bíró” (gesetzlicher Richter) fogalmát az Európai Közösség Bíróságára is. A hazai bíróságot köti az Európai Bíróság előzetes döntése a közösségi jog értelmezéséről (Római Szerződés 177.).

Dániában, ahol – szűk körben – a rendes bíróságok vizsgálhatják a parlamenti törvények alkotmányosságát, több állampolgár pert indított a miniszterelnök ellen, mert szerintük a Maastrichti Szerződés törvénybeiktatása megsértette a dán alkotmány 20. cikkelyét, amelyet ezért előzőleg módosítani kellett volna. Az ügyet tárgyaló bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a benyújtó állampolgároknak nem fűződött semmilyen különös jogi érdekük a perindításhoz. Fellebbezés után a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az uniós szerződés a törvényhozó hatalom átruházását jelentő számos ügyben, ezért az a dán lakosság számára életbevágó fontosságú. Erre tekintettel kötelezte a bíróságot a kereset érdemi tárgyalására.

Svédországban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság mondta ki a közösségi jog elsőbbségét a belső rendelkezésekkel szemben 1996-ban.

A magyar Alkotmánybíróság, az esetleges csatlakozást jóval megelőzően találta szembe magát hasonló kérdéssel, mint amely az uniós tagál-

lamok bíróságait foglalkoztatja. 1996-ban indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelynek központi kérdése arról szól, hogy az európai közösségi jog érvényesülhet-e egy társult országban a tagállamokéhoz hasonló módon¹⁶. Az Alkotmánybíróság eddig – előkérdésként – azt tisztázta, hogy:

1. utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály,
2. az alkotmányossági vizsgálat a nemzetközi szerződésre is kiterjed,
3. ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, megállapíthatja a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét,
4. az alkotmányellenességet megállapító határozat nem befolyásolja a nemzetközi kötelezettségvállalást,
5. a jogalkotónak kell megteremtenie, akár az alkotmány módosításával, a vállalt nemzetközi kötelezettség és a belső jog összhangját¹⁷.

Természetesen a felfokozott várakozás a tartalmi kérdés elbírálását előzi meg. Ez a döntés mintegy előrevetíti azt feladatot, amely az esetleges csatlakozás után a magyar Alkotmánybíróságra hárul a nemzeti alkotmány és az európai közösségi jog viszonyának tisztázásában.

ÖSSZEFOGLALÁS

1. Az Alkotmánybíróság léte nem szükségszerű eleme az uniós országok intézményrendszerének, azonban ahol működik, a jogállamiság alapintézményének számít. Az alkotmánybíráskodásról mint kompatibilitási követelményről csak tág értelemben beszélhetünk, e szervek működésének szoros értelemben vett egységes sztenderdje nincs. Az Európai Unió illetékesein kívül az Európa Tanács és magának az európai alkotmánybíróságoknak a szövetsége kíséri figyelemmel az alkotmánybíráskodás működését az egyes országokban.

2. A csatlakozásra váró országokkal szemben – a demokratikus intézményrendszer stabilitásának fokmérőjeként – határozott elvárás a törvények alkotmányossági felülvizsgálatának valamilyen módja, amely lehetőleg biztosítja az állampolgári indítványozás lehetőségét is. Mint éppen Magyarország példája mutatja, az Unió figyelmét nem kerülik el az Alkotmánybíróság működését nehezítő politikai szándékok és mulasztások.

3. A magyar Alkotmánybíróság – a működését szükségszerűen kísérő politikai indíttatású és szakmai kritikák ellenére – hazai és nemzetközi tekintélyt vívott ki. Hatásköre – mint a legtöbb alkotmánybíróságé – egyedi vonásokat is mutat, de összességében szervesen illeszkedik az alkotmánybíráskodás európai felfogásába.

4. Az esetleges uniós csatlakozást követően a magyar Alkotmánybíróság a Közösség országainak hasonló intézményei sorsában fog osztozni, és döntő szava lesz a magyar Alkotmány és a belső jog, illetve a közösségi jog, továbbá a hazai bíróságok, maga az Alkotmánybíróság és az európai Court of Justice viszonyának kialakításában. A magyar Alkotmány-

bíróság már elindult ezen az úton: nagy nemzetközi érdeklődés közepette először foglalkozik a csatlakozásra váró országok közül a közösségi jog és a hazai jog viszonyának kérdésével.

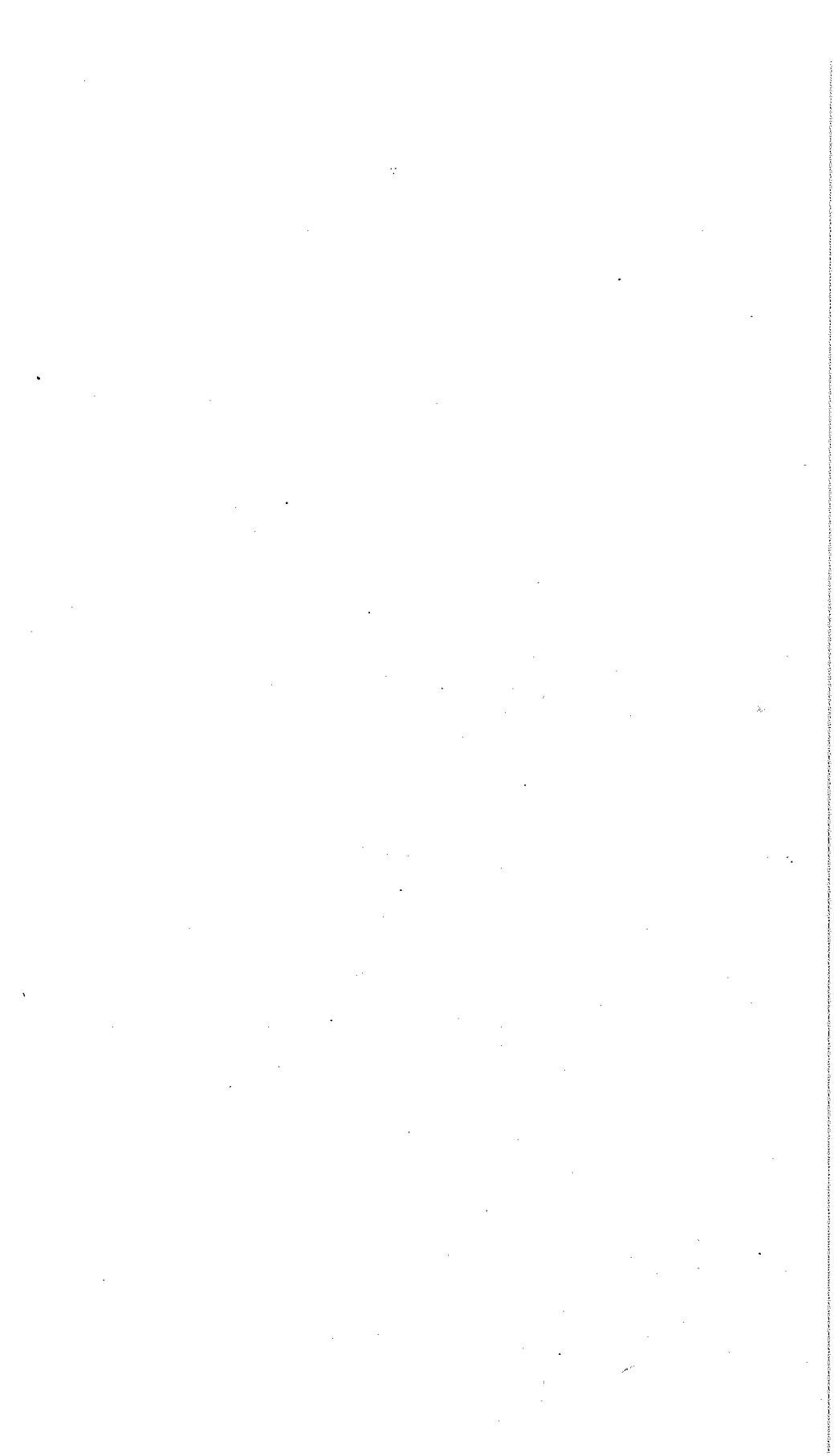
JEGYZETEK

- ¹ *Marbury v. Madison*, lásd *Cranch* 137 (1803)
- ² A három alkotmánybíróság magyar nyelvű részletesebb bemutatására lásd Favoreu művének fordítását (Favoreu 1995: 70-102).
- ³ *Loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle*, Memorial (Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg), 13 aout 1997.
- ⁴ Németországban 1995-ben jelent meg válogatás a magyar döntésekből (Brunner-Sólyom 1995), a külföldi jogrendszerek iránt kevésbé érdeklődő Egyesült Államokban pedig jövőre jelenik meg angolul hasonló kötet; amerikai egyetemeken, így a Yale jogi karán oktatják a magyar alkotmánybíróági gyakorlatot. A kedvező nemzetközi visszhang példája Zifcak 1996.
- ⁵ A következő fejtegetésekhez lásd Berke 1996a, Berke 1996b, Kende 1995, Battis 1995.
- ⁶ BVerfGE 89, 155
- ⁷ BVerfGE 37, 271; 58, 1; 73, 376.
- ⁸ BVerfGE 92, 203
- ⁹ "Olaszország ... más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot;..."
- ¹⁰ *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Case 106/77 (1978) E:C:R: 629.
- ¹¹ *Sentenza* 5 Giugno 1984, N. 170, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1984, I, 1103 skk.
- ¹² *Sentenza* 18 Dicembre 1973, N. 183, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, 2402 skk.
- ¹³ Több mint tíz ítélet hívható fel. legutóbb *Sentenza* 30 Marzo 1995, N. 94, *Gazzetta Ufficiale*, N. 14.
- ¹⁴ Az 1958. évi francia alkotmány 52–55. cikkei szabályozzák a nemzetközi szerződésekkel. Ezen belül az 55. cikk kimondja: „A szabályosan megerősített és jóváhagyott szerződések, valamint egyezmények kihirdetésüket követően a törvények felett állnak, feltéve, hogy ezeket a másik fél is alkalmazza.”
- ¹⁵ 92–308 (1992), *Journal Officiel de la République Française* 5354. Lásd a francia ítéletekről Oliver 1994 kiváló összefoglalóját.
- ¹⁶ Az indítványt a fentiek szerint ismerteti Berke, 1996b, 48. A dolgozat a beadvány szerzőjét nem nevesíti, így azt én sem teszem.
- ¹⁷ 4/1998. (I. 22.) AB határozat, Az Alkotmánybíróság Határozatai, 1997/1. szám, 10. old.

HIVATKOZÁSOK

- Battis, Ulrich–Tsatos, Dimitris–Stefano, Dimitris (Hrsg.) 1995, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Berke Barna 1996a, *National Legal Orders Facing Community Law: Encounters, Adjustments, Reservations*. In Ferenc Mádl–Peter-Christian Müller-Graff (eds.), *Hungary – From Europe Agreement to a Member Status in the European Union*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996
- 1996b, *Az európai közösségi jog alkotmányos korlátai*. In: Mádl Ferenc (szerk.), *Európai jogi tanulmányok* 2. Budapest: ELTE, 9–49.

- Brunner, Georg – Sólyom László 1995, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, Baden-Baden: Nomos
- Cappelletti, Mauro 1971. *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis: Bobbs-Merrill
- Currie, David 1988, *The Constitution of the United States. A Primer for the People*. Chicago: University of Chicago Press
- Favoreu, Louis 1995, Az alkotmánybíróságok. In: Paczolay Péter (szerk.), *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, 53–116.
- Friedrich, Carl J. 1955, "The Political Theory of the New Democratic Constitutions. In: Arnold J. Zurcher (ed.), *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*, New York: New York University Press
- 1967, *The Impact of the American Constitution Abroad*, Boston: Boston University Press
- Geiger, Willi 1980, *Recht und Politik im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts*, Bielefeld: Gieseking Verlag
- Kelsen, Hans 1928, La garantie juridictionnelle de la Constitution, *Revue de Droit Public*, 197–257.
- 1988, *Tiszta Jogtan*. Budapest: ELTE ÁJK
- Kende Tamás (szerk.), *Európai közjog és politika*, Osiris-Századvég, 1995, 351–367.
- Leibholz, Gerhard 1965, *Politics and Law*, Leyden: A. W. Sythoff
- Oliver, Peter 1994, The French Constitution and the Treaty of Maastricht. *International and Comparative Law Quarterly*, 1–25.
- Schweitzer, Carl-Christoph et al. (eds.) 1984, *Politics and Government in the Federal Republic of Germany*, Leamington: Berg Publishers
- Stein, Eric 1981, Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, 1–27.
- Zifcak, Spencer 1996, Hungary's Remarkable, Radical, Constitutional Court, *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, 1, 2–56.



KEREKES ZSUZSA

Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon

AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYÉNEK KIALAKULÁSA ÉS ELTERJEDÉSE EURÓPÁBAN

Az ombudsman intézmény eredete

Jóllehet az ombudsman intézménye tipikusan posztmodern, gyökerei hovatovább háromszáz esztendőre nyúlnak vissza. Amikor a svéd alkotmány 1809-ben részletes szabályokat állított fel a megválasztandó ombudsman¹ jogállásáról és feladatairól, maga az intézmény már száz éve létezett. 1709-ben az orosz seregektől elszorított vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannel –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése².

Ebből az intézményből, amely tehát eredetileg a végrehajtó hatalom része volt, fejlődött ki a mai legfőbb ügyésznek megfelelő jogi kancellár (Justitiekansler) funkciója, aki a végrehajtó hatalom megbízottjaként, inkább annak érdekei szerint tevékenykedett, mintsem az egyéni jogok védelmében. Ez azonban egyre nagyobb bizalmatlanságot keltett nemcsak a polgárokban, de a Parlamentben is, amely ismételt kísérleteket tett a jogi kancellár feletti ellenőrzés megszerzésére. 1739-ben sikerült elérni, hogy a jogi kancellár tevékenységéről jelentést tegyen a Parlamentnek. Az uralkodó és a Parlament közötti hatalmi harc egyik fontos állomásaként 1766-ban első ízben választhatta meg a svéd parlament, a Riksdag a jogi kancellárt. A kinevezési jogot, bár később az uralkodónak sikerült újra megkaparintania, az 1809-es alkotmány immár végérvényesen a Parlamentre ruházta.

A közhiedelemmel ellentétben tehát az ombudsmant nem a demokratikus svéd kormányzati rendszer hozta létre, hanem merő politikai cél-szerűség, amely intézmény aztán új értelmet nyerve terjedt el az utóbbi néhány évtizedben világszerte³. Életrehívója az az elemi igény, hogy a polgár a gigantikus méretűvé nőtt, mindent behálózó, agyongépesített bürokratikus apparátusokkal szemben védelmet nyerjen. Az egykori svéd király megbízottjából kifejlődött 20. század végi ombudsman kevés-sé illik a hatalommegosztás modernnek mondott gépezetébe⁴. Inkább tűnik egyfajta Don Quijote-i reinkarnációnak, mintsem a polgári demokrácia klasszikus állami intézményei egyikének, hiszen ezek mindegyike igazi jogokkal bír, döntései mögött a kényszeralkalmazás valódi lehetőségével. Az ombudsman nem utasít, nem rendelkezik, nem hoz mindenkire kötelező határozatokat, csak vizsgál, közvetít, javasol, tanácsot ad, figyelmeztet. A szakapparátusokkal szembeni ereje függetlenségében rejlik, fegyvere a nyilvánosság.

Működési területe, hatásköre szerint ma többféle ombudsmannal találkozhatunk a nemzetközi gyakorlatban. Ismeretes általános „hatáskörű” és úgynevezett szakombudsman. Számos országban működnek meghatározott alkotmányos jog vagy társadalmi csoport védelmére specializált ombudsmanok (pl. adatvédelmi, kisebbségvédelmi, környezetvédelmi, börtönombudsman). Néhol csak regionális vagy helyi szinten, másutt országos (nemzeti) ombudsmanokat választanak.

*Ombudsmanok az Európai Unió országaiban*⁵

Cikkem keretében nincs mód az Unió valamennyi tagországának ombudsmani intézményét részletesen bemutatni, ezért az alábbiakban igyekszem a legfontosabb jellemzőket összefoglalni.

Az Európai Unió tagországainak többségében (Dánia, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia) ismert az általános „hatáskörű” nemzeti ombudsman intézménye. Két további országban (Olaszország és Belgium) regionális szinten működik általános hatáskörű ombudsman, Luxemburgban és Németországban parlamenti petíciós bizottság működik. (Németországban szövetségi szinten csak szakombudsmanokat – adatvédelmi és a fegyveres testületek tagjainak jogait védő biztost – neveznek ki.) Görögországban pedig csak a petíciós jog ismert.

A skandináv országok (Svédország: 1809, Finnország: 1919, Dánia: 1953) kivételével Európában az ombudsmani intézmény az 1970–1980-as években jött létre. Franciaországot, Írországot és Hollandiát leszámítva az intézményt az alkotmány rendelkezései alapján vezették be.

Az ombudsman a parlament intézménye. Több országban ezt a neve is jelzi (például Svédországban: Riksdages Ombudsmän; Dániában: Folketingets Ombudsman). Kinevezésükről ezért a parlament dönt, Írországban és Nagy-Britanniában a parlament javaslatára az uralkodó. Franciaország az egyetlen igazi kivétel, mert itt a köztársasági elnök jo-ga a kinevezés.

Az érintett országok többségében a funkció betöltése nincs kvalifikációhoz kötve. Ez alól a skandináv országok kivételek, ahol vagy jogi egyetemi végzettséget (Dánia), vagy legalábbis jogi kérdésekben való jártasságot (Finnország) írnak elő.

Az Unió országaiban az ombudsmanok kinevezése általában négy-hat éves periódusra szól. Tisztségük, Franciaországot leszámítva, mindenütt megújítható, Nagy-Britanniában 65 éves korig tölthető be e funkció.

Az ombudsmani tisztség általában egyszemélyes, kivéve Svédországot és Ausztriát, ahol négy, illetve három tagú kollégiumot találunk.

Az ombudsmanok hatásköre általában kiterjed az országos és a helyi igazgatás működésének ellenőrzésére egyaránt. Nagy-Britanniában viszont a helyi kormányzás ügyeinek vizsgálatára külön ombudsmant választanak. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága nemcsak a központi és helyi kormányzati apparátusok működésére terjed ki, hanem általában a nagy vagy monopolhelyzetben lévő közszolgáltatókra és egyéb közfeladatot ellátó szervezetek (oktatási, egészségügyi intézmények) tevékenységére is. A bíróságok függetlenségének elvéből következően az igazságszolgáltatás kívül esik az ombudsman vizsgálati körén. Csupán Finnországban és a mintaadó Svédországban nincs ez így. Ez utóbbiban – bármilyen meglepő is – az ombudsman a bírósági eljárással kapcsolatban nem csupán olyan kérdésekkel foglalkozhat, mint például az eljárás méltányos határidőn belüli befejezése. Joga van kifogásolni, ha a bírósági eljárás során mulasztást vagy hanyagságot vagy egyéb szabályellenességet észlel, sőt szót emelhet a bírósági döntés tartalma ellen is, még ha ezzel a jogával – a nyilvánvalóan kirívó tévedéseket leszámítva – nem sokott is élni⁶.

Az ombudsman-eszméből következően a polgárok panaszaikkal közvetlenül fordulhatnak a parlamenti biztoshoz. Ettől csak a francia és a brit megoldás tér el, amely szerint a beadványokat parlamenti képviselő közvetítésével lehet benyújtani.

Teljesen egységes a szabályozás az érintett országokban az ombudsmanok függetlenségét illetően. Mindenütt mentelmi joguk van.

A törvények valamennyi országban széles jogkört adnak számukra a vizsgálatok lefolytatásához, a szükséges dokumentumok és bizonyítékok beszerzéséhez. A vizsgálataikkal érintett szervek és hivatalnokok kötelesek minden kért információt a rendelkezésükre bocsátani.

Az ombudsmanoknak sehol nincs közvetlen beavatkozási lehetőségük, sehol nem rendelkeznek közhatalmi jogosítványokkal, de többnyire joguk van a közhatalmi szervek eljárását kezdeményezni, fegyelmi, esetleg büntetőeljárást indítványozni, jogszabály-módosítást javasolni vagy – Spanyolországban, Portugáliában és Ausztriában – alkotmánybírósághoz fordulni.

Különlegesen súlyos esetekben valamennyi ombudsman a parlamenthez fordulhat. Az ombudsmanok kötelesek a végzett munkájukról évente összefoglaló jelentést tenni a parlamentnek.

AZ EURÓPAI UNIÓ OMBUDSMANJA

Az Európai Unió mint az államok nemzetközi együttműködésének új formája államok feletti szinten reprodukálta a korábbi nemzetállami funkciókat. Az Európai Közösség jogalkotó és jogalkalmazó szerveinek joghatósága már az Unió létrejötte előtt is kiterjedt a tagállamok területén élő természetes, illetve a bejegyzett jogi személyekre.

Ezért már jóval az Európai Unió létrejöttét megelőző vitákban felmerült a közösségi polgárjog kialakításának szükségessége. Amikor szóba került az európai ombudsman hivatalának felállítása, a javaslatok ismét felvetették az európai „állampolgárság” kérdését. Felipe Gonzales spanyol miniszterelnök – az Európa Tanács többi tagországának 1990 májusában küldött levelében – kezdeményezte az Unió polgára státusz bevezetését, valamint az ezzel kapcsolatos speciális jogok védelmének intézményesítését.

A maastrichti szerződés nyomán került az Alapszerződésbe, hogy az Unió tagországainak állampolgárai valamennyien az Unió polgárai, akiket az Unió területén megillet a szabad mozgás joga és a letelepedés szabadsága. Az Unió polgárai aktív és passzív választójoggal rendelkeznek lakóhelyükön az önkormányzati, valamint az Európa Parlamentbe történő választásokon, függetlenül attól, hogy állampolgárai-e az adott országnak.

Az Európa Parlament először 1979-ben foglalt állást az ombudsman intézményének felállításáról. 1991 márciusában az Európai Unióról szóló szerződés szövegéhez az európai ombudsman kinevezésére vonatkozó paragrafus tervezetét a dán delegáció nyújtotta be. Az elfogadott szöveg – miután rögzítette az európai polgár státuszát – végül is egyaránt tartalmazta az Európa Parlamenthez, valamint az európai ombudsmanhoz benyújtható panasz jogát.

Az európai ombudsman intézményét jogilag az Európai Unióról szóló maastrichti szerződés hozta létre két, új rendelkezést iktatva az Európai Közösség Alapszerződésébe. A 8d cikkely kimondja: „Az Európai Unió minden polgárának joga, hogy a 138e cikkely szerint létesített ombudsmanhoz forduljon”.

A 138e cikkely négy pontban foglalja össze az ombudsman feladataival és jogállásával kapcsolatos legfőbb szabályokat:

1. Az Európa Parlament ombudsmannt választ, akit feljogosít arra, hogy az Európai Unió minden polgára, a tagállamok területén élő természetes személyek, illetve az itt bejegyzett jogi személyek olyan panaszait vizsgálja, amelyek a Közösség intézményeinek vagy testületeinek hibás működését kifogásolják. Kivétel ez alól a hatáskörében eljáró Európai Bíróság és az Első Fokú Bíróság.

Az ombudsman feladataival összefüggésben hivatalból vagy a hozzá közvetlenül, illetve az Európa Parlament valamely képviselője közvetítésével benyújtott panasz alapján vizsgálatot tart. Ez alól kivételt képeznek azok az ügyek, amelyek törvényhozási eljárás tárgyai. Amennyiben az ombudsman az igazgatás helytelen működését észleli, erről tájékoztatja az érintett intézményt, amelynek három hónap áll rendelkezésre ahhoz,

hogy az ügygel kapcsolatos álláspontját kifejtse. Az ombudsman eljuttatja a jelentését az Európa Parlamentnek, valamint az érintett szervezetnek, a panaszost pedig értesíti a vizsgálat eredményéről.

2. Az ombudsmant az Európa Parlament megválasztását követően saját megbízásával azonos időtartamra választja. Az ombudsman e tisztségre újraválasztható. Az Európa Parlament kezdeményezésére az Európai Bíróság foszthatja meg tisztségétől, amennyiben már nem felel meg a feladatai ellátásához előírt követelményeknek vagy súlyos vezetési hiba miatt marasztalható el.

3. Feladatai ellátása során az ombudsman teljesen független, nem fogadhat el senkitől utasítást. Megbízásának időtartama alatt nem űzhet semmilyen egyéb foglalkozást, akár fizetséggel jár, akár nem.

4. Az Európa Parlament a Bizottság véleményének ismeretében és a Tanács minősített többségre épülő egyetértésével megalkotja az ombudsmanról szóló szabályokat, és megállapítja a feladatai ellátásához szükséges általános feltételeket.

A Szerződés előírásainak megfelelően az Európa Parlament 1994. március 9-ei ülésén megalkotta az európai ombudsmanról szóló statutumot, amely a Szerződésben rögzített legfőbb szabályok árvételén túl tartalmaz néhány, az ombudsman hatáskörére, vizsgálati eljárására vonatkozó további szabályt. Így például:

– Az ombudsmanhoz a panaszt attól számítva két éven belül lehet benyújtani, hogy az alapját képező tények a panaszos tudomására jutottak; a panaszosnak előzőleg az érintett intézményhez vagy testülethez kell fordulnia.

– A Közösség intézményei és testületei kötelesek az ombudsmant teljeskörűen tájékoztatni és a kért adatokat a rendelkezésére bocsátani, kivéve a kellő indokolással titoknak minősített információkat. Az ombudsman a tagországok intézményeitől származó dokumentumokhoz is hozzáférhet; amennyiben ezeket törvény vagy más jogszabály titkosnak minősítette, szükséges az adott állam előzetes hozzájárulása. Az ombudsman mindkét esetben titoktartásra kötelezett. A Közösség intézményeinek és testületeinek tisztségviselői és köztisztviselői kötelesek az ombudsman kérésére tanúvallomást tenni.

– Az ombudsmant az Uniónak a polgári és politikai jogok birtokában lévő olyan polgárai közül választják, akik rendelkeznek a függetlenség garanciájával és megfelelnek az országukban a legmagasabb jogi hivatalok betöltéséhez előírt feltételeknek, vagy rendelkeznek az ombudsmani feladatok ellátásához szükséges elismert képességekkel és gyakorlattal.

– A tagállamok hatóságai az Európai Közösség mellett működő állandó képviselőik útján kötelesek az ombudsman számára minden olyan információt megadni, amely segítheti tisztázni a közösségi intézmények és testületek igazgatási hibáit. Ez alól a titoknak minősített adatok jelentenek kivételt. Titoktartási kötelezettség előírása mellett az érintett tagállam a titkos információkat is rendelkezésre bocsáthatja.

– Ha az érintett intézmények elmulasztják együttműködési kötelezettségüket, az ombudsman tájékoztatja erről az Európa Parlamentet.

– Amennyiben ez lehetséges, az ombudsman az érintett intézménnyel közösen törekszik az igazgatási hibát kijavítani és a panaszt orvosolni.

– Az ombudsman évente jelentést tesz vizsgálatairól az Európa Parlamentnek.

Az Európai Unió első ombudsmanja 1995 őszén kezdte meg működését. Az idézett jogszabályok és az első másfél év gyakorlata alapján az ombudsman eljárása a következőképpen körvonalazható. Az ombudsman hivatala a hozzá beérkező panaszokat miután nyilvántartásba vette és erről, valamint az eljáró hivatalnok nevééről és telefonszámáról a beadványozót értesítette, megvizsgálja, hogy van-e hatásköre az ügyben eljárni. Hatáskörének hiányát állapítja meg, ha például a panasz nem az Unió valamely tagországában élő polgártól származik, vagy ha a panaszt az Unió Bírósága ellen nyújtották be, vagy ha a kifogás nem az igazgatás helytelen működésére vonatkozik. Amennyiben az ombudsman megállapította a hatáskörét az adott ügyben, meg kell vizsgálnia, hogy a tevékenységéről szóló statutum által előírt feltételeknek megfelel-e a beadvány. Nem járhat el az ügyben, ha például a kétéves határidő letelt, vagy ha az ügy már az Unió Bírósága előtt van stb. A jelzett esetekben az ombudsman tájékoztatja a panaszost, hogy mely szervhez fordulhat.

A tevékenységéről szóló 1996-os, az első teljes évet összegző jelentése szerint az európai ombudsman feladata és jogköre körül még elég sok félreértés volt tapasztalható. Erre lehet következtetni abból, hogy az első évben a beérkezett ügyeknek mintegy kétharmadában kellett a hatáskör hiányát megállapítani, és az ügyek kevesebb mint negyede felelt meg az ombudsmani vizsgálathoz megkívánt további előfeltételeknek. 1996-ban 210 ilyen ügy volt, és három esetben indult vizsgálat hivatalból.

Az ombudsmani vizsgálat első lépése a panasszal illetett intézmény véleményének kikérése, melyet a panaszos is megkap. Az ügyek egy része ebben a fázisban megoldódik, ha a bepanaszolt szerv megteszi a szükséges intézkedést. Ha ez elmarad, az ombudsman tárgyalások útján megkísérli az ügy „barátságos” elintézését. Az egyeztetések sikertelensége esetén az ombudsman vagy megfogalmazza kritikai észrevételeit – elsősorban a kisebb jelentőségű vagy egyedi ügyekben –, vagy úgynevezett ajánlástervezetet készít. Ez utóbbit a súlyosabb vagy szélesebb kört érintő ügyek esetén. Az érintett intézménynek vagy testületnek három hónap áll a rendelkezésére, hogy részletes válaszát megfogalmazza. 1996-ban az Unió ombudsmanja harminckét esetben juttatta el bírálatát a bepanaszolt intézményhez, és két esetben került sor ajánlástervezet készítésére. Az ombudsman, ha ajánlása nem éri el a kívánt eredményt, az ügyben az Európa Parlamenthez fordulhat.

Figyelemre méltó, hogy a panaszok több mint 80 százaléka a Bizottság ellen irányult, 8 százaléka pedig az Európa Parlament ellen. A beadványozók közel 90 százaléka természetes személy volt. A legtöbb panasz (17%) Nagy-Britanniából érkezett, a lakosság számarányát is figyelembe véve azonban Belgium volt az első. A panaszok több mint harmada a hivatalok mulasztásait kifogásolta, 13 százaléka az eljárását és ugyancsak 13 százaléka a megfelelő tájékoztatás megtagadását?

AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

A törvényi feltételek megteremtése

Magyarországon az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással a hazai jogtörténetben előzmény nélküli két alkotmányos intézmény született: az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, azaz az ombudsman. Kelet-Európában Lengyelország után nálunk jött létre másodikként az Alkotmányban ez az intézmény – igaz, ekkor még csak deklaráltnak.

Részben a történelmi gyökerek hiánya miatti bizonytalanság, részben a Parlament törvényalkotási dömpingje magyarázza, hogy csaknem hat esztendő telt el az országgyűlési biztosok megválasztásáig. E hat évnek az ombudsmanokat érintő törvényalkotása jól példázza a jogintézmény körüli bizonytalanságot.

Az 1989. évi XXXI. törvény, amely formailag csak módosítása volt a korábbi Alkotmánynak (az 1949. évi XX. törvénynek), valójában azonban – pontatlanságai és esetlegessége ellenére – új, jogállami alkotmány, mindössze egyetlen szakasz (32/B.§) keretében rendelkezett a országgyűlési biztosról, a részletes szabályokat külön törvénybe utalta. E paragrafus csak egy ombudsmanról szólt, de felhatalmazta az Országgyűlést, hogy egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztosokat válasszon. Az alkotmánytörvény indokolása szerint ekkor még kisebbségvédelmi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi biztos megválasztásának ötlete merült fel.

Az Alkotmánybíróság 1990 januárjában megkezdte ugyan a tevékenységét – mert a működését szabályozó törvény az alkotmánymódosítással egyidejűleg hatályba lépett, és a testület első öt tagját megválasztották –, az ombudsman(ok) esetében azonban csak a vitakérdések szaporodtak. A működést, a hatáskört, az eljárást, a segítségüket igénylő polgárok jogait szabályozó részletes törvények megalkotásának története szigorúbb megítélés szerint akár kaotikusnak is minősíthető.

Elsőnek az adatvédelmi biztosról szóló törvény született meg. 1992 novemberében a Parlament elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, amely külön fejezetben határozta meg az adatvédelmi ombudsman feladatait és hatáskörét.

Ezt követően, 1993 júniusában alkotta meg a törvényhozás az „általános” ombudsman törvényt, vagyis az állampolgári jogok biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, amely említést sem tesz az adatvédelmi biztosról, csupán különbiztosokról beszél.

Végül egy hónappal később, 1993 júliusában született meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, amely meghatározta a kisebbségi biztos feladatait. A legtöbb vita és bizonytalanság e tisztség jogi kereteinek kialakítását előzte meg. Az 1990 márciusában hatályba lépő újabb alkotmánymódosítás kimondta: a „Magyar

Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőjét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell”, ennek módjáról azután – máig tartó – politikai és szakmai vita kezdődött, amely befolyásolta az ombudsman intézményének felállítását is.

Az útkeresést szemlélteti, hogy mindössze hét hónap elteltével, 1990 júniusában a Parlament módosította az Alkotmány ombudsmanra vonatkozó szabályát. A 32/B.§ immár két országgyűlési biztost nevesített: az általános mellett a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosát. E módosítás igazi érdekessége azonban az volt, hogy az utóbbit egyfajta kollektív testületként definiálta. A 32/B.§ (5) bekezdése kimondta: „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosának jogkörét a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt, és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségenként egy-egy személyből álló testület gyakorolja”.

A módosítás indokolása szerint az új alkotmányos rendelkezés „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének felállításával olyan megoldást vezet be, amely a jelenlegi körülmények közt is biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítését. Az országgyűlési biztos kisebbségvédő jogosítványai ugyanis lényegesen kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé”. A parlamenti vitában az emberi jogi bizottság vezetője azért érvelt a testületként szervezendő kisebbségi ombudsman mellett, mert álláspontja szerint eddig nem sikerült megoldani a nemzetiségek parlamenti képviselőjét.

Ez a végül is hamvába holt elképzelés jól illusztrálja az ombudsman szerepével kapcsolatos félreértéseket. E feltehetően félig jogvédelemre, félig érdekképviselőre szánt megoldást utóbb – még mielőtt bármi is megvalósult volna belőle – a parlament elvetette: 1993 júliusában elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, amely az egyszemélyes kisebbségi ombudsman intézményesítette – „átírva” ezzel az Alkotmányt, amelyet aztán 1994 őszén „igazítottak” hozzá a törvényhez. (Ez az alkotmánymódosítás – nemkülönben a későbbiek – valamely rejtélyes oknál fogva ugyanakkor nem terjedt ki a törvény által már megkonstruált adatvédelmi biztosi tisztség alkotmányba történő beemelésére, ami alkotmányjogilag legalábbis kifogásolható.)

Az ombudsman-intézmény meggyökereztetésének nehézségei nem értek véget az alapvető jogszabályok megalkotásával. Az országgyűlési biztosokról szóló 1993 júniusában hatályba lépett törvényben hiába írt elő magának a Parlament négyhónapos határidőt a tisztségek betöltésére, ez csak a politikai pártok közötti többmenetes egyeztetés után, két év múlva, 1995 nyarán sikerült. A választási procedúra elhúzódsában minden bizonnyal szerepet játszott, hogy ehhez az Alkotmány a parlamenti képviselők kétharmados szavazatát írja elő. Ekkor kezdhetette meg tehát működését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa⁸, valamint általános helyettese, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos, pontosabb elnevezéssel: az adatvédelem és az információszabadság országgyűlési biztosa, hiszen a törvény e két alkotmányos jog védelmére létesítette a tisztséget.

Joggal felvethető a kérdés: az általános ombudsman mellett miért éppen e két szakombudsman intézményesült nálunk, hiszen hasonlóan

nyomás érvek fogalmazhatók meg például a gyermekek alkotmányos jogainak védelme mellett, vagy egy más logika alapján a környezetvédelem érdekében⁹. A jogállami intézményrendszer kialakulásának első éveit tekintve kutatók fogják majd feltárni, hogy a nyilvánosság háta mögött végül is milyen politikai vagy szakmai erőcsoportok szava döntött.

Az ombudsmanok feladatai és jogai

Az ombudsmanok feladatáról a hatályos Alkotmány a következő szabályokat tartalmazza:

„32/B.§ (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

(2) A nemzeti és etnikai kisebbségck országgyűlési biztosának feladatai, hogy a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

Az adatvédelmi biztosnak, az Alkotmány „mostohagyerekének” a feladatát „csak” az adatvédelmi törvény határozza meg. Eszerint az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit, ellenőrzi az adatvédelmi törvény és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok megtartását, vizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket, gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás (a „nyilvántartások nyilvántartása”) vezetéséről.

A magyar országgyűlési biztosoknak és az uniós országok ombudsmanjainak jogkörei megegyeznek.

Ugyancsak megegyezően szabályozza a magyar ombudsman-törvény (1993. évi LIX. törvény) a polgárok panaszjogát. Eszerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat – feltéve, hogy a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette –, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése, illetőleg mulasztása) következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érté, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.

Az európai többségi megoldást követve a magyar biztosok sem vizsgálhatják a bíróságok tevékenységét. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának első másfél esztendő működése alatt a helyi polgármesteri hivatalok (18,5%) után éppen a bíróságok működését illette a legtöbb panasz: 13,4 százalék (1547 beadvány)¹⁰.

Az ombudsman-törvény – egyébként szubszidiáriusként definiált – szabályaitól némiképp eltérően alakult az adatvédelmi biztos vizsgálá-

ti joga, és a bíróságok „érintetlensége” alól is kivételt jelent, hogy az adatvédelmi biztos vizsgálati jogosultságával összefüggésben az adatvédelmi törvény „adatkezelőkről” beszél, amiből következően az adatvédelmi ombudsman nemcsak a hatóságokat és a közszolgáltatókat ellenőrizheti, hanem a közhatalmi és a magánszféra valamennyi szereplőjének adatkezelését, beleértve a bíróságokat is. Szintén speciálisan adatvédelmi biztosi jogkör a készülő jogszabályok, valamint az erre felhatalmazott szervek által kiadott szolgálati titokköri jegyzékek véleményezése.

Ugyancsak eltérő szabályozás vonatkozik az országgyűlési biztosok helyszíni vizsgálati, valamint iratbetekintési jogára. Az adatvédelmi biztos minden olyan helyiségbe beléphet, ahol adatkezelés folyik, és valamennyi iratba betekinthez – ideértve a fegyveres erőknél, a rendőrségnél és a nemzetbiztonsági szerveknél őrzött iratokat –, ezzel szemben a többi biztos a felsorolt szervek területére csak az illetékes miniszter által szabályozott módon léphet be, és e szervek irataiba csak a törvényben lefektetett korlátozásokkal tekinthez be.

Az országgyűlési biztosok megállapításaikat úgynevezett Ajánlásban foglalják össze. Ha a javasolt intézkedésekkel az érintett szerv, illetve felettese nem ért egyet, az ombudsman végső soron „fellebbezhet” a parlamenthez.

Az országgyűlési biztosok által alkalmazható egyéb „szankciók” szintén hasonlatosak az Unió országok már ismertetett megoldásaihoz:

- ügyészi óvást kezdeményezhetnek,
- a felettes szervnél fegyelmi vagy büntetőjogi felelősségrevonást kezdeményezhetnek,
- javaslatot tehetnek jogszabály alkotására vagy módosítására,
- széles körű alkotmánybíróági indítványozási joggal rendelkeznek,
- a nyilvánossághoz fordulhatnak.

Az első tapasztalatok

1997 márciusában az Alkotmány előírásainak megfelelően az országgyűlési biztosok benyújtották működésük első másfél évről készült jelentéseiket a Parlamentnek, amely 1997 áprilisában azokat megvitatta, és egyhangú jóváhagyással tudomásul vette. A külön-külön is terjedelmes beszámolók¹¹ átfogó képet adnak a jogvédelem eme legújabb hazai intézményeinek eddigi tevékenységéről. Megállapításaikból e rövid cikk keretében csak a leglényegesebb, legérdekesebb momentumokat idézhetjük.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese az első másfél évben 10 447 ügyben összesen 11 509 panaszt kapott. A panaszok 96 százaléka természetes személytől származott, civil szervezetektől mindössze 42 indítvány érkezett. A panaszosoknak 5 százaléka volt külföldi.

Figyelemre méltó – és az intézménnyel kapcsolatos ismeretek hiányaira is utal –, hogy az első másfél évben 5026 panaszt (43,7%) hatáskör hiányában kellett elutasítani, az általános biztos és helyettese 2336 panasz érdemi vizsgálatát fejezte be, ez a beérkezett panaszok 20,3 százaléka.

Az *adatvédelmi biztos* „ügyforgalma” – minthogy csupán két alkotmányos jog érvényesülésére kell figyelnie – értelemszerűen jóval alacsonyabb. Az első másfél évben az adatvédelmi biztos 719 vizsgálatot folytatott le. Eseteinek 64 százaléka panasz, 8 százaléka jogszabály-véleményezés volt, 4 százalékot tett ki a titokfelügyelet és 24 százalékot egyéb olyan ügyek, mint hivatalból indított vizsgálatok, jogszabály-értelmezést, felvilágosítást igénylő beadványok. Az indítványozók többsége itt is magánszemély volt, de jóval kisebb arányban (58%). Az adatvédelmi biztos által vizsgált adatkezelők mintegy 60 százaléka állami vagy önkormányzati szerv volt, és 18 százaléka magáncég. Az összes ügy 64 százaléka érintette a személyes adatok védelmét és – ez talán figyelemre méltó – csupán 10 százaléka a közérdekű adatok nyilvánosságát. A panaszok 27 százaléka jogos, 17 százaléka pedig részben jogos volt. A panaszos ügyek átlagos elintézési ideje a beszámolási időszakban 50 nap körül alakult.

A *nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa* a másfél év alatt 430 ügyvel foglalkozott. Ebből 398 esetben beadvány alapján indult eljárás, 10 alkalommal hivatalból, és 22 eset tartozott a véleményezés, tájékoztatás, értelmezés körébe. A kisebbségi ombudsman ügyeinek (302) túlnyomó többsége a cigány nemzetiséget érintette. A panaszügyekben és a hivatalból indult eljárásokban leggyakrabban érintett szervek: helyi önkormányzat (161), rendőrség (51), bíróság (42), helyi kisebbségi önkormányzat (27).

ÖSSZEGZÉS

Az országgyűlési biztosok első, csaknem három esztendőös tevékenysége alapján valószínűleg még korai messzemenő következtetéseket levonni. Az azonban megállapítható, hogy e merőben új intézmény beépítése a hazai közjogba és intézményrendszerbe sikeres volt. Az alkotmányi szabályozás pontatlansága és az ombudsmanok tevékenységét szabályozó törvények ellentmondásossága ellenére az új jogvédő szervezet megtalálta a helyét. Ezt támasztja alá a Parlament részéről – párt-hovatartozástól függetlenül – kinyilvánított elismerés, a polgároktól egyre nagyobb számban érkező beadványok mellett az ombudsmani vizsgálatok célpontját jelentő hatóságok és egyéb szervezetek magatartása is, amelyek az országgyűlési biztosok ajánlásaiban foglaltaknak az esetek túlnyomó többségében igyekeztek eleget tenni.

JEGYZETEK

¹ Az ombudsman szónak a svéd nyelvben számos jelentése ismert: képviselő, ügynök, küldött, jogász, gyám, gondnok, illetve olyasvalaki, akit felhatalmaztak, hogy mások nevében és érdekében eljárjon.

² A korabeli svéd alkotmányos fejlődésről és a svéd ombudsman intézmény születésének történetéről lásd részletesen: Ibrahim al-Wahab: *The Swedish Institution of Ombudsman. An Instrument of Human Rights*. Liber Förlag, Stockholm 1979.

- ³ 1995 végén a világ 75, Európa 27 országában működött ombudsman. Forrás: *Annual Report 1995 of the European Ombudsman*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg 1996. 7.
- ⁴ Az ombudsman szónak ma nagy divatja van. Számos intézmény, szakma választ „ombudsmant”, azaz valamiféle képviselőt érdekei védelmében. Ombudsmanon azonban e cikkben kizárólag a parlament által választott, a polgárokat a közigazgatás jogszerűtlen működésével szemben védő megbízottat értem.
- ⁵ E fejezetrész megírásánál forrásként használtam az Európa Parlament Directorate General for Research közlésében 1995 januárjában megjelent következő kiadványt: *European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies. Comparative Tables*.
- ⁶ Ehhez lásd részletesen: a 2. lábjegyzetben hivatkozott mű 70–76. old.
- ⁷ *Annual Report for 1996 of the European Ombudsman*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg 1997., 19., 105. old.
- ⁸ A tisztség magyar elnevezése körül élénk vita volt. Felmerültek többek között: az „országbiztos”, a „jogőr”, a „nép ügyvédje” kifejezések. Talán a hivatalosan elfogadott változat túlságosan hosszú volta miatt egyre gyakoribb az eredeti svéd elnevezés angol helyesírás szerinti változatának használata.
- ⁹ Meggyőzően érvel egy létrehozandó környezetvédelmi biztos intézménye mellett Majtényi László *Ombudsmann – állampolgári jogok biztosja* című könyvében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1992. 121. és köv. old.
- ¹⁰ „Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről. 1995. július 1.–1996. december 31. *Magyar Közlöny*, 1997. 61/II. szám 7.
- ¹¹ A beszámolók – az ombudsman-törvény előírása szerint – teljes terjedelemben megjelentek a *Magyar Közlönyben*: 1997. évi 61/II. szám. A cikkben szereplő adatok forrása a három beszámoló.

ÁGAZATI POLITIKÁK

ÁGH ATTILA

Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai I.

Véget nem érő viták folynak arról, hogy az EU mennyiben tekinthető egyetlen politikai rendszernek (polity), valamiféle államnak, vagy csak egy kormányközi nemzetközi szervezet, avagy (kon)föderáció, esetleg „embrionális állam”. Ezekről az EU jellegéről folyó – egyébként igen fontos – elméleti vitáktól függetlenül meg kell állapítani, hogy az EU önálló politikai rendszerré vált, és ezen belül igen kiterjedt közpolitikai döntéshozatali rendszert alakított ki (Andersen–Eliassen 1993; Nelsen–Stubb 1994). Ez érdemben különbözik és jogilag magasabb rendű az EU-tagállamok nemzeti közpolitikai rendszereinél (a nemzeti rendszerekről lásd Ágh 1995). Létezik tehát az Európai Közpolitikai Rendszer (EKR) mint sajátos „kormányzási” forma (governance). De sem az EU intézményrendszerét, sem azon belül az EKR-t nem lehet formális jogi eszközökkel leírni, mert jelentős része jóval túlmegegy a formális és kötelező jogi szabályozáson, sőt az úgynevezett puha jogi szabályozáson is (soft law), egyfajta sokszorosán összetett politikai-közpolitikai logikát követ. Az európai integráció olyan többarcú, többszereplős és többsebességű folyamat, amelynek több párhuzamosan működő és csak lazán összekapcsolódó részrendszere van. Mivel az EU politikai és még inkább közpolitikai rendszere rendkívül fragmentált és részterületeiben többszörösen is átfedő, ezért az EU elemzésének nincs közös, egységes elméleti kerete sem (Cram 1996), vagyis csak elméleti szinkretizmussal, azaz egyszerre többféle elméleti megközelítéssel lehet átfogóan, több oldalról bemutatni (Kirchner 1992:143–145; Mazey 1996: 25)¹.

A többszólamúság jegyében az EU sajátos politikai rendszerének és ezen belül közpolitikai rendszerének tanulmányozása kiterjedt tudományos kutatás tárgya lett a nyolcvanas években (Archer 1990 és Nugent 1991). Az EU politikai rendszerének ábrázolásából mindig kitűnt a nemzeti rendszerektől való különbsége, különösen érvényes ez az EU közpolitikai rendszerére, amely nem intézmények szorosabb szabályozott

együttesén, hanem lazán összekapcsolódó, többértelműen funkcionáló intézmények rugalmas („flexibility”) hálózatán alapul. A Maastrichti Szerződést követően, a kilencvenes években az EKR kutatása egyenesen önálló tudományággá vált, amelynek keretében számos alapmunka jelent már meg (Wouters–Hooghe 1994; Majone 1994 és 1997; Hayward–Page 1995; Marks et al. 1996). Ezzel teljesen levált nemcsak a jogi elemzésekről, hanem az EU általánosabb jellegű politológiai megközelítéséről is (Wessel 1991; Keating 1993; Olsen 1995; O’Neill 1996; Rose 1996; Gowan–Anderson 1997). Az EKR-hez való alkalmazkodás alapvető fontosságú az összes új tagállam számára is, ezért az EU közpolitikájának kérdésköre nem pusztán önmagában véve lényeges elméleti kérdés, hanem igen fontos a magyar csatlakozás – avagy tágabban: a kelet-közép-európai (KKE) országok – szempontjából is. Továbbá az EKR tanulmányozása tanulságos a nemzetközi és hazai politikatudomány számára is, mert erőteljes innovatív – sőt paradigmateremtő – hatása van a politikatudományra².

AZ EU KÖZPOLITIKA HÁROM TÖRTÉNETI MODELLJE

Az EKR partnerségi modellje

Az EKR fragmentálódása történelmileg és strukturálisan egyaránt megmutatkozik. Történelmileg Helen Wallace az EU közpolitika három modelljét vázolja fel, amelyek megtárgyalása átvezet a jelenlegi struktúrához is. A korábbi két modell áttekintése azért is szükséges, mert ezek részlegesen még érvényben vannak, vagyis három olyan modellről van szó, amelyek ma is versengenek az érvényesülésért, jóllehet a legutóbbi nyilvánvaló dominanciájával³.

Az EKR első formája a *partnerség* modellje. Kevés tagország és kevés ügy (issue) jellemzi egyfelől, a politikai és gazdasági elitek szoros együttműködése és szakértői-politikai konszenzusa másfelől. Megteremtik az (Európai) Bizottságot és vele az eurokrata bürokráciát mint transznacionális szervezetet, de összhangban és kiegyensúlyozottan a Tanáccsal mint a nemzetek közötti (pontosabban kormányközi – inter-governmental) szervezettel. E kettő – az első szakaszban még azonos szinten, azaz „funkcionális egyensúlyként” vagy „tandemben” – alkotja az EKR-ben a két legfontosabb döntéshozatali fórumot. A partnerség modellje tehát az elitekre és a Bizottság–Tanács viszonyra egyaránt érvényes. A Bizottság mint végrehajtó hatalom a döntéshozatal előkészítésére, illetve kisebb, mindennapos döntések meghozatalára jött létre, és feladatukra ugyancsak kiterjedt a döntések végrehajtásának ellenőrzésére. A Tanács mint törvényhozó hatalom és legfelsőbb döntéshozatali szerv az előterjesztések alapján meghozta magát a döntést és a végrehajtás után elvégezte az értékelést. A klasszikus négyszakaszos politika-csinálási (policy-making) konstrukció szerint tehát az első (kezdeményezés) és

a harmadik szakasz (alkalmazás) a Bizottság; a második (döntéshozatal) és a negyedik szakasz (értékelés) a Tanács profilja lett, és ez a szerkezet nagyjában-egészében mindmáig megőrződött. Ebben a kezdődő homogenizációban az első időszakban nagy szerepe volt az Európai Bíróság jogértelmezéseinek is, amelyek megteremtették az európai transznacionális jogrendszert, az Európa Parlamentnek viszont kezdetben csak szimbolikus szerepe volt az EKR-ben⁴.

Az eredeti hatók Európája volt igazán egysebésséges Európa, hiszen a gazdaság stratégiai területeinek integrációját illető konszenzuson alapult, és alig terjedt ki más területekre vagy „ügyekre”. Ezt azért fontos megállapítani, mert az EU egész későbbi történetét az jellemzi, hogy az egyes közpolitikai területeknek (policy areas) különböző intézményrendszere és intézményi dinamikája volt, vagyis rövidesen ezen a homogen alapon beindult a heterogenizáció és kialakult a fent említett intézményi és közpolitikai fragmentáció. Kezdetben viszont igen nagy sebességgel zajlott az integráció, amelynek alapján a funkcionalizmus, majd a neofunkcionalizmus elmélete a gyors fejlődés képét vetítette előre az egyik (gazdasági) szférából a másikba átcsapó integráció (spillover) szellemében. A neofunkcionalizmus optimista vilásképe az ötvenes években az amerikai föderalizmus modelljében látta a kis Európa jövőjét, és az új EKR-ben az amerikai pluralizmus mintájára az érdekcsoportokat vélte a főszereplőknek, amelyek tekintetében azonban kezdetől fogva megjelentek az EKR-ben a tipikusan európai korporatizmus elemei is (George 1991:19–34).

Az EKR kormányközi modellje

A partnerségi modell korlátait éppen sikerei teremtették meg a hatvanas évek közepén. A gazdaság főbb (nehézipari) ágazatainak integrációja nyomán elkerülhetetlenül megkezdődött a kiterjeszkedés az újabb területekre és ügyekre, de ezeken a területeken már megszűnt a korábbi konszenzus. Ezzel párhuzamosan a sikerei gyanúsán nagyhatalmúvá tették a Bizottságot, amelynek hasonló felhatalmazását az újabb területeken egyes érintett tagállamok már nem akarták megengedni. Új modell formálódott ki tehát másodikként, a „kormányközi” EKR modellje. Meg kell azonban jegyezni, hogy a gazdaság mindenkori stratégiai területeit illetően változatlanul főleg a partnerségi modell van érvényben, a tagországok között, illetve a Tanács–Bizottság relációban egyaránt. A – lényegében homogen – integrált gazdasági szféra tényleg gyorsan nőtt és bővült a gazdasági élet különböző alrendszereivel és a velük szorosan összefüggő területekkel. Ezt a neofunkcionalizmust az egész EU-ra előrejelezte a partnerségi szakasz, de csak a gazdaság stratégiaileg fontos területein valósult meg. A kilencvenes évek elején újabb lendületet kapott, egyenesen látványos gyorsasággal folytatódott az integrált gazdasági szférának ez a kiterjeszkedése. A gazdaság szféráján túli – mind fontosabbá váló és mennyiségileg is túlnyomó részt alkotó – területek és ügyek tekintetében azonban megindult a heterogenizáció, és ennél fogva

egészében véve a kormányközi modell dominált a hatvanas évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig.

A korábbi partnerségi modellel szemben most már a strukturális differenciálódás nyomán hangsúlyosan vetődik fel a kérdés, hogy az egyre terebélyesedő intézményrendszerben egyrészt egy adott intézménynek mi a szerepe és mekkora a súlya önmagában véve a politika-csinálásban, másrészt hogyan történik az egyre szélesedő és differenciálódó intézményrendszer koordinálása. Az elméletileg igazán izgalmas kérdés pedig az, hogy milyen speciális koordináló „fiók-intézmények” jönnek létre az informalitás szférájában – éppenséggel a távolabbi intézményi kapcsolatok „rövidre zárására” –, vagy milyen „szuperintézmények” szerveződnek meg – szinte teljes jogi és szokásjogi összevisszaságban – az egész struktúra ellenőrzésére a kialakult intézményi dzsungel, a több szinten egymást részlegesen átfedő, lazán egymásra rétegződő, liánszerűen elburjánzó intézmények felett. Egészében véve megállapíthatjuk, hogy minél szélesebb területet ölel fel az EKR, azaz minél több közpolitikai területet fog át, az egész intézményrendszer annál töredezettebbé, fragmentáltabbá válik, s annál teljesebben megmutatkozik az egyes területek sajátosan önállósult intézményi és közpolitikai-módszertani dinamikája, a többtől való eltérése. Ezért egyre nagyobb problémát okoz fölülről rendszerként való összefogásuk és koordinálásuk is (Wallace 1996: 39), és egyre kiterjedtebbé válik az intézményi összefonódás. Ezt bevett francia kifejezéssel *engrenage*-nak nevezik, ami eredetileg a nemzeti és az EU-bürokráciák áttekinthetetlen összefonódását jelentette, majd kiterjesztve használták az EU-intézmények egymásra rétegződésére is.

A második, a kormányközi modellre való átmenet igazán látványos fordulat volt. Mint ismeretes, 1965-ben de Gaulle egy konkrét ügy kapcsán – költségvetési juttatások az agrártermelőnek – az „üres szék” politikájával élt, azaz a francia képviselők hónapokon át nem vettek részt az EU munkájában. De Gaulle számára a Bizottság növekvő hatalma – nemkülönben a minősített többségi szavazás kiterjesztése a Tanácsban – veszélyt jelentett a „nemzetek Európájára”, ezért a Bizottság transznacionális döntéshozatali jogkörének szűkítésével a Tanács hegemoniája révén kierőszoalta a nemzeti érdekek koordinálásán alapuló döntéshozatal előtérbe kerülését az EKR-ben. Az eredmény az úgynevezett luxembourgi kompromisszum volt 1966 elején, amely vétőjogot adott a tagországoknak vitális érdekeik védelmében. Ezzel az egész EKR radikálisan megváltozott, a transznacionális jellegű Bizottság leértékelődött, és a nemzeti érdekeket közvetítő Tanács pedig egyedüli tényleges döntéshozatali fórummá, a kormányközi döntések színterévé vált (Urwin 1991).

A kormányközi modellre való áttéréssel azonban nemcsak a központi döntéshozatal mikéntje, hanem az egész döntéshozatal szerkezete megváltozott. Mivel az új belépőkkel, főleg az angolokkal, megnőtt a vétő gyakorlat uralkodott el: addig tárgyalunk a Tanácsban, amíg meg nem egyezünk, aminek kézenfekvő módszere például az előzetes tájékoztató szavazás az összes résztvevő megkérdezésével (*tour de table*). A Bizottság már korábban jelentős mértékben intézményesült, de a Miniszterek Ta-

nácsa – az akkor még kis létszámú Főtitkárság (General Secretariat) kivételével – kezdetben szinte egyáltalán nem, hiszen éppenséggel az ügyintézésre hozták létre a Bizottságot a maga összeurópai bürokráciájával. A Tanács közvetlen intézményi infrastruktúráját pedig az a tagország adta, ahol éppen ülésezett. Központi döntéshozatali fórummá válásával – és a területek és ügyek gyors szaporodásával – azonban a Tanácsnak is növekvő mértékben intézményesülnie kellett, így a hatvanas évek közepétől az EKR-ben párhuzamosan két intézményrendszer épült ki. Létrejött a Coreper két szintje, a nagykövetek tanácsa politikai ügyekben és a helyetteseik technikai-adminisztratív ügyekben való hetenkénti összejövele. Mellette és alatta pedig a szakbizottságok egész régiója, amit az EU-köznyelv „comitology”-nak, azaz bizottságosdi rendszernek nevez. A hetvenes évek elejétől azonban a Tanács és az Európai Bizottság valóságilag versengve fejlesztette ki a saját, mind bonyolultabb intézményrendszerét, és lassan már a bennfenteseknek is követhetlenné vált ebből az intézményi dzsungelben, hogy egy-egy intézménynek mi a funkciója, mire van felhatalmazása, és hol vannak illetékességének határai.

Az első időszakban a Miniszterek Tanácsa egyes számban létezett, mint a tagállamok illetékes minisztereinek találkozója, amelyen többnyire a külügyminiszterek képviselték országukat. Ez a második szakaszban először is differenciálódni kezdett a szakminiszterek rendszeres találkozására, de a több – mára mintegy húsz – párhuzamosan létező miniszteri Tanács között a külügyminiszterek Tanácsa mint az Általános Ügyek Tanácsa (General Affairs Council) vezető szerephez jutott, és ugyancsak kiemelkedő jelentőségűvé vált a gazdasági és pénzügyminiszterek Tanácsa (Ecofin). A többi Tanács ettől jórészt független életet élt, mint például a mezőgazdasági vagy igazságügyi-belügyi miniszterek Tanácsa, az adott közpolitikai terület saját logikája és módszerei szerint. De itt is nagyon megnehezült a területek közötti koordináció, különös tekintettel arra, hogy az egyes területek – például a mezőgazdaság – némelykor a tagállamok összeütközésének középpontjába kerültek.

A Miniszterek Tanácsának Elnöksége félévenkénti rotációval települt országról-országra mint egyben a Tanács átmeneti székhelye, amelyhez az adott nemzeti kormány szolgáltatta az infrastruktúrát. A tagországok első számú vezetői – állam- vagy kormányfők – találkozója azonban nem volt rendszeresítve, csak akkor jöttek össze, ha valamilyen nagyobb válság kezelésére volt szükség. A kormányközi modellben azonban elkerülhetetlenül megnőtt nemcsak a Tanácsnak, hanem az Elnökségének a szerepe is, hiszen rá hárult a mind nehezebbé váló koordinációs funkció a különböző miniszteri Tanácsok között. Az intézményi fragmentáltság áthidalására és a koordinációs funkció legmagasabb szintű intézményesítésére Giscard d'Estaing és Helmut Schmidt javaslatára 1975-ben létrejött az Európai Tanács, az első számú vezetők félévenkénti találkozója az esedékes Elnökséget adó országban. Ez először csak ad hoc jellegű intézmény volt, amely áttekintette az EU tevékenységét és fontosabb ügyeit, de később fokozatosan maga is elkezdett önállóan, a Tanács többi szervezetétől elválasztottan intézményesülni és kiépíteni a saját ellátó- és bolygószerkezeteit. A legfelsőbb szintű koordináló funkcióval te-

hát újabb párhuzamosság is keletkezett, méghozzá újabb, nem teljesen tisztázott és sok tekintetben átfedő hatáskörökkel, mind a Miniszterek Tanácsa, mind pedig az Európai Bizottság intézményrendszerében, ami klasszikusan mutatja az EKR egész intézményi fejlesztésének paradox jellegét.

A kormányközi modell két évtizedében mindinkább önálló szereplővé vált egy harmadik alapintézmény, az Európa Parlament is. Ám nemcsak kompetenciájában, hanem intézményrendszerének kiépítésében is alaposan lemaradt a Tanács és a Bizottság mögött. A hetvenes években azonban megkezdte a fölzárkózást és a közvetlen Európa Parlament választások bevezetése, 1979 után egyre határozottabban helyet követelt magának az EKR-ben. Az elemzők szerint három nagy fordulópontra volt az EP történetében: 1970-ben az EU-költségvetés ellenőrzésével kapcsolatos jogosítványok megszerzése; 1979-ben a demokratikus legitimitás ugrásszerű növekedése a közvetlen választások révén, és 1987-ben a döntéshozatali folyamatba való bekapcsolása a kooperációs – majd együttműködési – procedúrák révén (Westlake 1994: 137; Earnshaw–Judge 1996:96).

A hetvenes és nyolcvanas éveket az úgynevezett europesszimizmus és euroszklerózis jellemezte, azaz az EKR dinamizmusának megtorpanása, az intézményrendszer megcsontosodása, a döntéshozatali folyamatok lelassulása, és egyáltalában a politika-csinálás alacsony hatékonysága, status quo orientáltsága és az intézményi-közpolitikai innováció csökkenése. Ez persze csak relatíve igaz, egyfelől a korábbi időszak túlzott elvárásaihoz képest, másfelől csak az EKR egészét illetően, mert egyes részterületeken komoly dinamika volt érzékelhető, s a területek és ügyek kiszélesedése maga is jelentős előrelépés volt. A modell kormányközi jellegét erősítette az újabb három belépő is, mert ezek az országok – különösen Anglia – a nemzeti különállást és sajátosságokat hangsúlyozták, sokkal inkább, mint az eredeti tagok. Anglia a további kibővítés híve volt és a fokozott belső integráció ellenfele, és ez már önmagában véve is felerősítette az EKR működésének intézményi akadályait (Greenwood, 1997). Végül is a mennyiség mégis minőségbe csapott át, vagyis a területek és ügyek gyarapodása – akár magán a szűkebb értelemben vett gazdaságon belül is – elérte azt a mértéket, amely az egész EKR radikális átalakítását tette szükségessé. Erre került sor az Egységes Európai Okmány (Single European Act – SEA, 1986) és az Európai Unió Okmánya (Treaty on European Union – TEU, 1991) megalkotásával, amelyek megnyitották az EKR harmadik szakaszát⁵.

Az EKR „versengő intézmények” modellje

A harmadik szakaszt a *versengő intézmények* modellje jellemzi, ahogy ez a pillérekhez való viszonyban a legjobban kitűnik. Ezt már a három pillér közismert metaforája is kifejezi. Jellegzetes ugyanis, hogy a maastrichti fordulat kezdeményezői szervezettebb hasonlattal akartak élni, mint például a közös törzsből kihajtó ágak, de a többség az épület há-

rom, párhuzamosan futó oszlopának szervesen asszociációját részesítette előnyben a főbb közpolitikai területek megjelöléseként. Kétségtelen, hogy a pillér metafora ezt az elkülönültséget jobban kifejezi. Valójában arról van szó, hogy az EKR a Maastrichti Szerződéssel nyilvánvalóan szétvált három különböző jellegű közpolitikai területre, pontosabban három „univerzumra” (policy universe), azaz rokon közpolitikai területek nagyobb, összefoglaló egységeire különült el.

Az első pillért a homogenizáció és a végigvitt integráció jellemzi, ez az Európai Közösségek (EC) univerzuma, elkülönült világa, amelyben a Bizottság maximálisan aktív. A második pillért, a Közös Kül- és Biztonságpolitikát (CFSP) éppen ellenkezőleg, a teljes széttagoltság és az integráció hiánya jellemzi (Sperling–Kirchner 1997; Tunander et al. 1997). A harmadik pillér, a Bel- és Igazságügy (JHA) a kettő közé esik a maga részleges homogenizációjával és integrációjával (Colomer 1996; Bainbridge 1996; Budge et al. 1997). Ez a három pillér egyben megtestesíti az EU három közpolitikai módszerét is, a különböző nemzeti szabályozásokon alapuló koordinációt (CFSP), a részlegesen egyeztetett szabályozáson alapuló harmonizációt (JHA) és a közösen létrehozott szabályozáson alapuló integrációt (EC). A *koordináció* a meglévő nemzeti intézményekből indul ki és különbségüket adottnak véve megpróbálja összeegyeztetni őket (concertation) egy adott területen vagy ügyben; a *harmonizáció* már megváltoztatja a kiindulópontként adott nemzeti szabályozásokat, amelyeket alapul véve közös, egyeztetett szabályozáshoz jut el; az *integráció* pedig a közös transznacionális intézmény bázisán eleve a közös szabályozásból indul ki, amelyet a tagországoknak kötelező átvenni és alkalmazni. A versengő alapintézmények mellé tehát felzárkóztak a versengő közpolitikai univerzumok is, vagyis az EKR jelene a növekvő heterogenitásról és a távolilag megcélzott homogenizációról szól. Voltaképp a homogenizáció teljességgel csak a gazdaságpolitikában érvényesül, és itt változatlanul a partnerségi modell dominál. A csak részleges homogenizáció törekvése hatja át viszont a harmadik közpolitikai univerzumot, a kooptálás és a harmonizálás módszerével, míg a második univerzum teljességgel a kormányközi modell érvényesülési területe, a nemzeti kül- és biztonságpolitikák koordinációjának többnyire sikertelen kísérleteivel.

A versengő alapintézmények

a) MINISZTEREK TANÁCSA – EURÓPA TANÁCS – ELNÖKSÉG

Az EU közpolitikai rendszerét legjobban a *kooperatív föderalizmus* fogalma ragadja meg. A legkülönbözőbb alrendszerekben folyó politikacsinálás egyaránt feltételezi az EU-intézmények hálózatának, a nemzeti kormányoknak és a megfelelő nemzeti intézményeknek az állandó együttműködését, úgyhogy a döntéshozatal folyamata folyton átvált a nemzeti és transznacionális intézményi formák és azok szintjei között (Kirchner 1992: 10–11). Ez a föderalizmus jobban hasonlít az együttmű-

tési struktúrákon alapuló németre – bár nem azonos azzal –, mint a korábbiakban sokáig modellként emlegetett amerikai föderalizmusra. Az egész EKR tulajdonképpen hatalmas tárgyalási mechanizmus, ahol véget nem érő alkuk folynak az egyes államok, szakértői csoportok, intézményi érdekek és közpolitikai közösségek között.

Ez a kooperatív mechanizmus nem írható le csak az intézmények felelő vagy jogi szabályozásként, sokkal inkább az ezekre ráakódott politikai egyezményeken, tárgyalásos gyakorlaton és szokásjogon alapul. Sokszor a kimondott intézményi-jogi szabályozás csak évekkel-évtizedekkel később jelentkezik, mint ahogy a SEA és TEU csak utólag szentesítette és foglalta rendszerbe a már egy-két évtizedes tényleges közpolitikai gyakorlatot. Az EU-intézmények tehát nem a szokásos, a nemzeti politikai rendszerekből megismert logika, a kezdettől fogva adott, jogilag pontosan megformált szabályok szerint működnek, hanem sokkal inkább a kisebb-nagyobb politikai megállapodások alapján, ami igen tarka gyakorlatot szentesít, és ezt időről időre jogilag is rendszerbe foglalják. Ez adja az intézményrendszer csontvázát, de ekörül a nem kötelező, inkább ajánlás jellegű, lágyabb vagy puhább szabályozások tömege (soft law) alkotja a kooperatív föderalizmus közpolitikai rendszerének valóságos korpuszát. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy az EU különösen innovatív a konszenzuális eljárások, tárgyalásos döntéshozatali technikák és együttdöntési mechanizmusok sokasága kialakításában. De ebben a politika-csinálási dzsungelben a végső szót valakinek ki kell mondania. Ez pedig a Tanács, mint a Miniszterek Tanácsa, avagy az Európai Tanács, amelyek szorosan kötődnek az Elnökséghez (Hayes-Renshaw-Wallace 1997).

A döntéshozatali folyamat úgy kezdődik az EKR-ben, hogy valamely ügyben az Európai Bizottság elkészít egy javaslatot és elküldi a Miniszterek Tanácsának (valamint az Európa Parlamentnek) megtárgyalásra. Az átlagos miniszteri Tanács kb. nyolcszor-tízszor találkozik évente, azaz a Tanács különböző formáiban kb. százszor ülésezik, de a fontosabbak igen gyakran, a kevésbé fontosak meglehetősen ritkán. A megfelelő miniszteri Tanács a javaslatot átadja közelebbi megtárgyalásra a Corepernek – amely két formájában, Coreper I és II szervezetként mintegy kétszázszor ülésezik évenként és kétszer is hetenként –, az pedig az egyes szaktanárságainak, s azok nemzeti képviselőin keresztül a javaslat eljut a nemzeti kormányokhoz. A szakértői vita után az út elkezdődik visszafelé, s az ügyek 90 százalékában már a Coreper szintjén döntés születik. Csak az igen vitatott ügyek kerülnek vissza a megfelelő miniszteri Tanács elé, amely az illetékes szavazási procedúrától függetlenül mindig és mindenáron konszenzusra törekszik. A széles körű konzultálás, egyeztetés és a konszenzus követelménye adja együttesen azt, amit Fritz Scharpf 1988-ban a közös döntés csapdájának nevezett (joint decision trap), és ami az egyik alapvető oka volt az euroszklerózisnak (Scharpf 1995). A széles körű együttműködésen alapuló döntéshozatal természetesen igen időigényes, de ugyanakkor konszenzusteremtő is.

A Coreper a luxemburgi kompromisszum idején, 1965-ben jött létre, s bár sokan ellenezték mint a politikai döntések „technizálását”, hamar-

san általános elfogadásra került, mert a Tanács oldaláról megkönnyítette és meggyorsította a döntéshozatalt, de egyben persze párhuzamosságot is teremtett a Bizottság megfelelő szerveivel. A Coreper a vertikális-politikai és a horizontális-szakpolitikai koordináció metszéspontján van, ezért szerepe igen fontos, hiszen mintegy kétszáz szakbizottság munkáját koordinálja. Ugyanakkor, egyfelől, a fenti szempontok közötti ütközés színtere is, ugyanis a nemzeti képviselőket odahaza néha valósággal „árulóknak” tekintik, mert elfogadják a mások szakpolitikai érveit (Edwards 1996: 137). Másfelől mindazokon a területeken, amelyeket a kilencvenes években második és harmadik pillérnek neveznek, régóta megpróbálják a Corepert párhuzamos intézmények létrehozásával megkerülni. Az 1970-ben megszervezett Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation – EPC) így eleve kikerült a nem sokkal korábban létrehozott Coreper hatásköréből, és ezt tette az Elnökség és az Európai Tanács is a maga sajátos intézményeivel. Az Európai Tanács megszervezésével különösen fontossá vált a korábban már említett Főtitkárság, amely egyre aktívabb és kezdeményezőbb szerepet játszott az Európai Tanács bázisaként és ugyancsak eleve kiiktatta a maga működési hatásköréből a Corepert, amely így csak az egyes miniszteri Tanácsok háttérintézményeként szolgál.

Az Európai Tanács 1974-ben jött létre, az 1969-es és 1972-es csúcstalálkozók pozitív tapasztalatai alapján, 1975-től működik a tagállamok közötti rotációs elv alapján. Nagyon jó lehetőséget biztosít a nagyobb, stratégiai ügyek megvitatására, voltaképpen túlszabályozott intézményes procedurák nélkül. Jogilag először a SEA-ban került említésre, de jogi-intézményi helyzetét csak a TEU véglegesítette. Hasonlóképpen az Elnökség szerepe is kezdetben igen csekély volt, jórészt csak az intézményi infrastruktúrát biztosította a Miniszterek Tanácsa – illetve később az Európai Tanács – üléseihez és a Bizottsággal való kapcsolatához. Ellátta az elnöki szerepkört a Tanácshoz tartozó intézményekben és az Európa Parlamenthez való viszonyban, valamint feladata volt a napirend meghatározása. 1970 és 1986 között csak egy kis Titkárság működött az Elnökség színhelyén, amely az ugyancsak 1970-ben, meglehetősen laza keretek között létesített Európai Politikai Együttműködés – a nemzetközi ügyek külügyminiszterek általi egyeztetése – fenntartásáért is felelős volt. Az EPC-t később külön Politikai Titkárság koordinálta, amelynek EPC Titkárságként jelenleg már 25 szakbizottsága van. A kormányközi modellben, azaz a Bizottság koordináló szerepének radikális korlátozásával, az első időkben a legfelsőbb koordinációs szerepet – az Elnökséghez kötődve – a külügyminiszterek Tanácsa (GAC) töltötte be több-kevesebb sikerrel, s ezért ebben nagy fordulat következett be az Európai Tanács megteremtésével. Ez új fejezetet nyitott az Elnökség munkájában is, többek között az EPC irányítása is az Elnökség, illetve az Európai Tanács kezébe került.

A nyolcvanas években azonban még inkább megnöttek az elvárások az Elnökség koordináló és tervelőkészítő szerepkörével szemben is. A fél-éves periódus ekkortól már tervkészítéssel kezdődik és az Európa Parlament elé bocsátott beszámolóval végződik. Ezek a feladatok az Elnökség

és az Európai Tanács számára együttesen megnőttek és rendszerezésre kerültek a SEA és még inkább a TEU után. Tehát csak a kilencvenes évek elejére alakult ki az EKR legmagasabb szintű döntéshozatali mechanizmusa, a maga koordinációs szerepkörében is, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság – és egyéb fragmentált „versengő” intézmények – fölött. Megnőtt a külső szerepe is az Európai Tanácsnak mint az EU képviselőjének más országok vonatkozásában. Az EPC mint kül- és biztonságpolitika és annak az Európai Tanács általi ellenőrzése a SEA-ban került először jogilag rendezésre, de intézményi szabályozása csak a TEU-ban teljesedett ki. A TEU egyben intézményesítette az úgynevezett trojka elvet is, azaz a korábbi, a jelenlegi és a soron következő Elnökség együttműködését – a Bizottság állandó részvétele mellett –, és ez tette valódi intézménnyé ezt a félvévenként országról-országra vándorló szerepkört. A Miniszterek Tanácsa, az Európai Tanács és az Elnökség növekvő jogkörével, szakpolitikai területével és intézményrendszerével fokozatosan nőtt a Tanács Főtitkárságának kompetenciája is – amibe ráadásul a TEU szabályozása szerint a SEA által az EPC koordinálására létrehozott Politikai Titkárság is bekerült mint önálló egység –, és a kilencvenes évekre a Bizottság mellett az EU második végrehajtó hatalmává lépett elő (Edwards 1996: 142).

A Tanács különböző formái tehát a legfőbb döntéshozatali szervként funkcionálnak, de a kormányközi forma, azaz a nemzeti érdekek egyeztetésének kiszámíthatatlansága miatt meglehetősen diszkontinuusak. A kontinuitás nem annyira a konkrét intézményekben vagy döntésekben van, hanem a mindenáron konszenzusra törekvő döntéshozatali módszerekben. A diszkontinuitás meglátszik az Elnökség tevékenységén is, nemcsak a féléves váltás, hanem a világban történő meglepetésszerű fordulatok miatt is, amelyek majdnem mindig alapvetően megváltoztatják az Európai Tanács korábban kitűzött napirendjét. A megszakitottságot és a fordulatokat jelzik a Kormányközi Konferenciák (Intergovernmental Conference – IGC) is. A Tanácsnak ezt a kibővített változatát mint „alkotmányozó nemzetgyűlést” eddig ötször hívták össze a Római Szerződés érdemi módosításához, legutóbb 1996-ban a TEU intézményrendszerének továbbfejlesztéséhez. A tulajdonképpeni intézményi folytonosságot az EKR-ben tehát az Európai Bizottság képviseli, mint az EU „kormányát”.

b) EURÓPAI BIZOTTSÁG – A BRÜSSZELI DZSUNGEL

A Tanáccsal mint kormányközi szervezettel ellentétben a Bizottság markánsan transznacionális jellegű, ezért akkor fejlődik és gyarapodik, amikor az európai integráció ügye jól áll. Feladata a legszorosabb értelemben vett politika-csinálás, voltaképp minden területen és annak minden fázisában, de különböző mértékben. Nem pusztán kezdeményező, döntéselőkészítő és végrehajtó szerepe van, hanem nagymértékben döntéshozatali is, bár inkább csak „kormányzati”, adminisztratív ügyekben. Voltaképpen kapcsolatban van valamennyi közpolitikai területtel, azaz

mindhárom pillérrel, jóllehet valódi terepe az első közpolitikai univerzum (EC), ahol az integráció elve uralkodik. Az eredeti cél szerint a végrehajtó hatalom, a kormányzat szerepét kellett volna betöltenie, de az ütköző érdekek miatt ennél kevesebb is és több is lett. Kevesebb, mert alárendeltsége a Tanácsnak erőteljesebb, mint eredetileg tervezték, és a mindjobban kibontakozó párhuzamos végrehajtó hatalmi struktúrák korlátozzák a tevékenységét. De több is, mert a Bizottságnak sokkal nagyobb a mozgástere az Európa Parlamenttel szemben, mint a nemzeti kormányoknak a saját parlamentjükkel szemben, és végül a Bizottság meghatározott törvényhozói hatalommal is rendelkezik (Peters 1994; Cini 1996).

Az adminisztratív jellegű Bizottság paradox módon akkor töltötte be a leginkább a funkcióját, amikor egy-egy erőteljes bizottsági elnök (Commission President) alatt valójában politikai feladatot vállalt az integráció motorjaként és az átalakulás kezdeményezőjeként. Ilyen egy-egy évtizedes szakasz eddig kétszer volt, kezdetben 1958 után Walter Hallstein, majd 1985 után Jacques Delors elnöksége alatt. Ez nemcsak a kiemelkedő személyiségek rendkívüli szerepét mutatja az EKR meglehetősen áttekinthetetlen és gyakran önlefékező intézményrendszerében, hanem a radikális váltást kikövetelő időszakokat is, amelyek a szürkébb adminisztrátorok sorában megtalálták a maguk markáns politikusi vezető személyiségét.

Az Európai Bizottság mindig a túlbürokratizáltság és a túlpolitizáltság végletei közötti szűk mezsgyén kényszerült lavírozni. A túlbürokratizáltság és a politikai ellenőrzés hiánya miatt sokan Brüsszeli Szörnyként (Brussels Monster) jellemezték, de ugyanannyian bírálták túlpolitizáltságát, mint például az állások nemzeti kvóták szerinti szétosztását (a nagyobb országok például két, a kisebbek egy „minisztert” – EU-biztost –, azaz Commissionert adnak) és egyes főhivatalnokai túltengő politikai ambícióit is. Valóban nyilvánvaló ellentmondások mutatkoznak a kormányközi alkudozás, az adminisztratív-funkcionális szakszerűség és a demokrácia (átláthatóság és beszámoltatás) elvei között. Ez a feszültség végső soron a szakmai hatékonyság és a demokratikus legitimitáció ellentétéként fogalmazható meg, hiszen a hatékonyság jegyében és érdekében a Bizottság munkája a publikumtól elzárta, belterjessé és titkolózóvá válik, ami elszakítja mind az Európa Parlament, mind pedig a nemzeti parlamentek tevékenységétől és megnehezíti az ellenőrzését (Saward 1994).

Bár a Bizottság a Tanácsnál jóval egységesebb szervezet, mégis a Bizottság is alapvetően belsőleg fragmentált, vagyis csak lazán koordinált és csekély vertikális hierarchiával rendelkező intézményrendszer. Legfőbb szervezési elve, hogy „minisztériumokra” – azaz Főigazgatóságokra – tagozódik (Directorate-General, DG), amelyekből jelenleg összesen 23 van. Ezek nagy része szektorálisan szervezett, azaz egy-egy közpolitikai területtel foglalkozik, némelyek azonban horizontális jellegűek, amelyek minden tárcát érintenek, mint a költségvetési és a személyzeti ügyek. Végül igen kiterjedt „szolgáltató szektor” tartozik az Európai Bizottsághoz, mint a dokumentációval, információval, fordítással foglalko-

zó, illetve sok más egyéb funkciót ellátó osztályok egész sora. A Bizottság Brüsszelben kb. 20 000 embert foglalkoztat – ezen felül mintegy 10 000-re tehető az egyéb összeurópai intézményekben alkalmazottak száma –, a minisztériumokban és azok rengeteg szakbizottságában és albizottságaiban. Ők a sokat bírált eurobürokraták (Figueiredo 1990).

Az Európai Bizottság felépítése korántsem felel meg a vertikális hierarchia weberi alapelveinek. A minisztériumok munkáját természetesen összefogja a Bizottság Főtitkársága (Secretariat-General – SG), illetve maga a Bizottság Elnöke, de a szervezet egészét a vertikális hierarchia helyett inkább a horizontális hálózatok és párhuzamos működés jellemzi. Minden egyes minisztérium egy-egy külön világ. A Bizottságot azonban nemcsak azért jellemzi rendkívüli tarkaság a szakpolitikai és adminisztratív-ügyintézési stílusok tekintetében, mert minden egyes tagállam behozza a maga tradícióit és eljárásait, hanem azért is, mert minden egyes közpolitikai területen más a szabályozás jellege, integráltsági foka és az EU tradíciója avagy szokásjoga. Mivel az EU tevékenységének súlypontja mégiscsak a közös piac szabályozása, vagyis a „négy szabadság” (a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgása) biztosítása, ezért a versenypolitikával foglalkozó „minisztérium” (DG IV) közmondásosan a Bizottság egyik legbefolyásosabb intézménye. Az egyes minisztériumok intézményi felépítése is különböző a feladat és a szabályozás jellegéből adódóan, például a fent említett versenyhivatal szigorú szabályozási politikát folytat, a mezőgazdasági minisztérium (DG VI) klientélista politikát, az ipari minisztérium pedig intervencionista politikát. S mindebből a közpolitika széttöredezése adódik a Bizottságban (segmentation of policy-making – H. Wallace 1996: 48), vagyis legfeljebb olyan EU-kormányról lehet beszélni, amelyben az egységes közpolitikai stratégiával szemben az önálló tárcaérdekek és szakpolitikai stílusok dominálnak a maguk versengő közpolitikai közösségeivel.

Ez a tarkaság vagy heterogenitás egyre csak növekszik, hiszen a Bizottság szabályozó tevékenysége a TEU után mindjobban behatolt olyan új területekre is, mint a környezetvédelem és a szociálpolitika („gazdasági és szociális kohézió”). Itt még erőteljesebben bukkan fel az a visszatérő EKR-ellentmondás, amelyet már a Tanács intézményrendszerében is elemeztünk, hogy az új területek belépése a szabályozásba növeli az intézményi fragmentáltságot és párhuzamosságot. Pedig az olyan transznacionális intézményrendszertől, mint a Bizottság, a homogenitás és a rendezettség jobban elvárható lenne, mint a kormányközi elvre épülő Tanácstól. Mégis a közpolitikai területek és ügyek kibővülése a Bizottságban is egyre heterogénebb intézményrendszert hoz létre; mivel az integráltság mértéke és a szabályozás természete minden közpolitikai területen rendkívül eltérő. A fragmentációt csak növeli a horizontális koordináció, tehát az, hogy minden egyes minisztériumnak szoros kapcsolata van a Tanács neki megfelelő szakbizottságaival és az Európa Parlament illetékes szerveivel is, mivel ez a kapcsolat gyakran erősebb, mint a Bizottság intézményrendszerén belüli kohézió (Christiansen 1996: 84).

A kilencvenes években radikálisan megváltozott a Bizottság és az Európa Parlament viszonya is. A „miniszterek” (EU-biztosok) megbízásá-

nak időtartama öt évre nőtt, amennyi az Európa Parlament ciklusának ideje, s így adottá vált a lehetősége annak, hogy az EP nagyobb szerephez jusson a „kormány” megbízásában és ellenőrzésében. Az EP-nek továbbra sincs felhatalmazása arra, hogy megakadályozza az egyes miniszterek kinevezését, de módja van – az Egyesült Államok szenátusának példájára – a jelölt nyilvános meghallgatására és programjának megvitatására, vagyis konzultációs szerepre. 1995 elejétől, az új, Jacques Santer-féle adminisztráció hivatalba lépésével először került sor erre a nyilvános meghallgatásra. Az egyik jelölt meghallgatása olyan kritikusan bizonyult, hogy vissza is vonták a jelölését, ezek szerint az EP konzultációs joga nagyon is erőteljes eszköznek bizonyult. Az EP nem is bocsáthat el már hivatalban lévő minisztereket, de minősített, kétharmados többséggel lemondathatja az egész Bizottságot mint kormányt, bár erre a drasztikus lépésre eddig még nem került sor.

Ahogy már többször említettük, a Bizottság intézményrendszerének legalsó szintjén a szakbizottságok és albizottságaik sokasága foglal helyet, illetve velük együtt a nem kormányzati jellegű szervezetek (NGO) és főhatóságok egész sora, beleértve egyébként ezek óriásait, a Gazdasági és Szociális Bizottságot (Ecosoc) és a Regionális Bizottságot, valamint a különböző Alapokat. Ezek működésével az alábbiakban némileg részletesebben foglalkozunk. Itt csak azt az ellentétes tendenciát szeretnénk kiemelni, hogy a Bizottság egyrészt szenved a túlterheltségtől (overload), de másrészt kompetenciája szűkítését mégis frusztrációként, hatalma korlátozásaként éli meg. A szubsidiaritás elvének bevezetése a TEU-ban és bővülő alkalmazása oldott valamit a túlterheltségen, akár csak az „ügyek repatriálása”, azaz az egyes tagországokba telepítése. Egy hivatalszervezet azonban paradox módon egyszerre szenved is a túl sok feladattól, meg követeli is hatáskörének kiterjesztését újabb ügyekre és területekre. Márpedig a Bizottság működését az utóbbi években is változatlanul egyszerre jellemzi a kiterjesztés és a korlátozás, de a tevékenysége megítélésében mindenképpen fokozott mértékben vetődik fel a demokratikus deficit kérdése mint az EP általi ellenőrzés hiánya.

c) EURÓPA PARLAMENT – A DEMOKRATIKUS DEFICIT

Közhely, hogy a modern demokráciák képviselői jellegűek, demokratikus legitimitásukat főleg a parlamenten avagy a szabad választáson alapuló népképviselői szerveken keresztül kapják. Valójában ennek a közhelynek nagyon nagy politikai és elméleti jelentősége van az EU esetében, hiszen elemi kérdés, hogyan működik az EU kooperatív föderalista rendszerében a népképviselői demokrácia. Ehhez először az Európa Parlament tevékenységét kell közelebbről megvizsgálnunk, mégpedig nem is annyira belső intézményi felépítésében, hanem sokkal inkább a másik két alapintézményhez való viszonyában, azaz közpolitikai relevanciájában. Amint már tudjuk, az EP kezdeti, ceremonális-szimbolikus szerepén lényegében két vonatkozásban lépett túl a SEA-TEU intézményi reformja előtt, nevezetesen a költségvetési ügyek fokozatos ellenőr-

zésében és a közvetlen európai választások révén. Ennek ellenére a nyolcvanas évek végéig az EP-nek nem is volt a nemzeti parlamentekhez hasonlítható a súlya és funkciója, vagyis alig volt érdemi közpolitikai szerepe a Tanács és a Bizottság mellett. Ebben kétségtelenül komoly fordulat állt be a SEA-TEU intézményi reformjával, bár az EP még most sem tekinthető a Tanácshoz és a Bizottsághoz mérhető jelentőségű alapintézménynek.

Az EP korábbi működésének alapvető procedúráját, az *együttműködést* (cooperation) célszerű a jelenleg már érvényben lévő új procedúrával, az *együtdöntéssel* (co-decision) összekapcsolva áttekinteni. A SEA előtt az Európa Parlament hatásköre igen csekély volt a törvényhozási folyamatban. Az Európai Bizottság elküldte javaslatát a Tanácsnak, és a Tanács döntött, az EP csak „véleményt” (opinion) nyilvánított. Jóllehet ez a vélemény szinte formális részvételt sem jelentett érdemileg és tartalmilag a törvényhozási folyamatban, 1980-ban az Európai Bíróság ki nyilvánította, hogy a Tanács csak az EP véleményének megérkezése után dönthet, így az EP véleménye legalábbis halasztó hatályúvá vált. 1987 után viszont az EP „véleménye” részévé vált a döntéshozatali folyamatnak az együtdöntési mechanizmusban. A Tanács döntése ugyanis ezentúl az EP véleményének kézhezvétele után még nem volt végleges, hanem ezeket a módosító indítványokat figyelembe véve „közös álláspontot” (common position) kell kialakítania, amit visszaküld az EP-nek, s az második olvasatban is megtárgyalja az ügyet, de az a Tanács döntése után lezárul. A TEU szabályozása szerint viszont a kooperációs folyamat ezután együtdöntési folyamattá bővül, nevezetesen az EP vétőjogot kap, viszont a Bizottságot teljesen kizárják a további törvényhozási folyamatból. Az EP ugyanis a második tárgyaláskor – de csak abszolút többséggel – elvetheti vagy módosíthatja a Tanács határozatát, s azután egyeztető bizottság ül össze, amely kialakítja majd a végső álláspontot.

Ez a többmentes kooperációs folyamat – illetve Maastricht után már együtdöntési folyamat – ténylegesen az EP jogkörének és hatalmának lényeges kiterjesztését jelenti. Az EP hasonló jogokkal már rendelkezett a költségvetési ügyekben, ám jogköre most kiterjedt egyéb törvényhozási ügyekre is, de még mindig nem az összes közpolitikai területre, hiszen nem terjed ki mindenekelőtt a második és a harmadik pillérhez tartozó ügyekre. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a Tanács az EP módosításainak felét elfogadja, ami máris jelentékeny befolyást biztosít a törvényhozásra, a javaslatok másik felét illetően viszont bonyolult egyeztetési folyamat veszi kezdetét. Egészében véve az EP ugyanazt az ügyet akár négyszer is tárgyalásra tűzheti a végső döntés előtt, és ez igen nagy kompromisszumkényszer a Tanács számára. A Tanácsnak a kooperációs kényszer miatt az egész munkarendjét át kell alakítania, hogy figyelembe vehesse az EP határozatait. De az EP Maastricht előtt ennél sokkal lényegesebb előretörésre számított a törvényhozási jogkörökben, s valóban, az EP kompetenciájának kibővítése korántsem tekinthető lezárt folyamatnak (Earnshaw–Judge 1996: 109–110).

Az EP működése már eleve feltételez számos párhuzamos tevékenységet a Bizottsággal és a Tanáccsal, de belső döntéshozatali folyamatai is

igen bonyolultak, illetve több ponton is kapcsolódnak a fenti két alapintézményhez. Az EP szerkezetéből adódóan a parlamenti bizottságok és a pártfrakciók – különösen a két legnagyobb, a szociáldemokrata és a kereszténydemokrata – játszanak fontos szerepet az EP döntéseinek meghozatalában. A parlamenti bizottságok havonta legalább két napra találkoznak, gyakran az Európai Bizottság illetékes képviselőinek, illetve fél-évenként egyszer a megfelelő Tanács soros elnökének jelenlétében. Az EP általában az év 11 hónapjában (augusztus kivételével) hónapos ciklusokban dolgozik. Az első két hét a bizottságok, a harmadik a pártfrakciók találkozásának ideje, és a negyedik hét a fenti előkészületek után a plenáris üléseké. A plenáris üléseken gyakran részt vesznek a „miniszterek” és a Miniszterek Tanácsa tagjai, és a tisztségviselőket az EP különös tekintettel a parlamenti kérdések időszakára, de általában is beidézhetheti meghallgatásra. Az együttdöntési procedúrába foglalt ügyeken túl az EP saját kezdeményezésére is hozhat jogilag nem kötelező érvényű, csak az EP konszenzusát kifejező határozatokat (resolutions), illetve a második és a harmadik pillért érintő ajánlásokat (recommendations). Az EP-nek jelenleg a 15 tagállamból összesen 626 képviselője van, nagyjából a lakosság számával arányosan. Működik 20 parlamenti bizottsága is, amelyek többé-kevésbé megfelelnek a nemzeti parlamentek bizottságainak és az Európai Bizottság „minisztériumainak”, de nincs olyan ellenőrzési joguk, mint a nemzeti politikai rendszerekben. Ezenkívül az Európa Parlamentnek számos szakbizottsága, illetve kétoldalú vagy ad hoc bizottsága is van (Westlake 1994: 191, 226). Közöttük számunkra igen fontosak a társult országokkal való Közös Bizottságok (Joint Parliamentary Committees), amelyek a társult országok részéről azok EU-parlamenti bizottságaiból állnak, és fél-évenként az illető országban vagy az EP székhelyén üléseznek.

Egészében véve az EP-nek kiterjed a jogköre 1. a költségvetés megszavazására (az EP kétszer már elutasította az évi költségvetést); 2. a törvényhozási folyamatban való együttdöntésre (ahogy korábban tárgyaltuk); 3. a kinevezésekre (számos EU-intézményben és a fent ismertetett módon a Bizottságban is) és az ellenőrzésre vagy meghallgatásra (kétszer is megintették már a Bizottságot és a Tanácsot mulasztás miatt – failure to act); és 4. a nemzetközi szerződések megkötésében való részvételre, illetve az ezzel kapcsolatos meghallgatásokra a második pillért illetően is. Itt lép be az a jogkör, amely bennünket a legjobban érint, nevezetesen az, hogy a TEU „O” cikkelye széles körű felhatalmazást ad az EP-nek a társulási és csatlakozási folyamattal kapcsolatos döntéshozatalban (assent procedure). Az Európa Parlamentnek egyébként is lényeges szerepe van az európaizálásban mint a nyugati intézmények integrálásában. Az egyik szembeötlő törekvés az Európa Parlamentben az Európai Parlamentek (European States General) mint a tagállamok parlamenti képviselői egy kiválasztott csoportja találkozóinak intézményesítése (Assises), amely 1989-ben kezdődött és fontos szerepet játszott a maastrichti folyamat előkészítésében. A másik intézményesülési folyamat pedig a tagországok EU parlamenti bizottságait illeti, első találkozásukra Párizsban 1989 novemberében került sor. A negyedik konferen-

cián (1991 május, Luxemburg) ez az új intézmény a Cosac nevet vette fel, az EU-bizottságok konferenciája francia rövidítése alapján. A Cosac rendszeresen tartja üléseit a tagországokban, és kialakította információs rendszerét is az európaizáció koordinálásában, vagyis sikeresen lép fel az „állampolgárok Európája” képviselőjében a demokratikus deficit leküzdésében (Westlake 1994: 54–61).

Összefoglalásul elmondható, hogy az Európa Parlament hatásköre ugyan rendkívüli mértékben bővült a kezdetektől fogva, különösen a TEU után, de még most sem éri el a nemzeti parlamentek szokásos jogkörét vagy szerepét, ami a demokratikus deficit egyik fő forrása. Eredetileg az Európai Bizottságot szemelték ki kormánynak, és ezért az EP jogkörét perspektivikusan ehhez viszonyítva, mintegy a Bizottság ellenőrzéseként határozták meg, de a kormányközi modell erősödésével mindjobban az EP és a Tanács párharca került előtérbe, és így az EP az utóbbi években a Miniszterek Tanácsával szemben szerzett új jogköröket. Ha az EP a parlament alsóháza, a Tanács pedig a szenátusa, akkor az EU olyan sajátos állam, amelyben a területi elv alapján felépülő szenátus sokkal erősebb, mint a népképviselői elv alapján megválasztott alsóház (Vibert 1994). Ezért a parlamenti reformtervek szerint végső soron ezt kellene megfordítani, vagyis az EP-nek adni nagyobb hatalmat, és a Tanácsnak csak kisebb, ellenőrző és kiegyensúlyozó jogköröket, mert az EU szintjén egyedül az EP képes biztosítani a demokratikus ellenőrzést más hatalmi ágak felett (Westlake 1994: 222).

JEGYZETEK

- ¹ A leggyakrabban emlegetett hasznos elméleti megközelítések között szerepelnek a neofunkcionalizmus, a nemzetközi viszonyok elméletéből a realizmus és globalizmus, valamint a neoinstitucionalizmus és a föderalizmus egymásnak ellentmondó teóriái.
- ² A közpolitika általános fogalmának taglalásába itt nem bocsátkozom (lásd Ágh 1994; 1995). Nem foglalkozom az EU intézményrendszere részletesebb formális-jogi bemutatásával sem, ez magyarul is elérhető Kende (1995) kitűnő munkájában. Az EU közpolitikai aspektusaira koncentrálok és az EU közpolitikájával foglalkozó fontosabb műveket az irodalomjegyzékben felsorolom. Itt jegyzem meg, hogy az EU kifejezést az egységes megközelítés végett az egész történetére alkalmazom 1957-től napjainkig.
- ³ Az EU történeti dimenziójának bemutatása után az EKR strukturális dimenziójára kell rátérnünk, a Tanács, a Bizottság és az Európa Parlament (EP) részletesebb közpolitikai vizsgálatával, s azt követően pedig feltárjuk a Quango-k, a nem alapintézmény rangú központi főhatóságok (agency) világát, s az elemzést a demokrácia-deficit és az EU-képviselői demokrácia közpolitikai aspektusaival zárjuk.
- ⁴ Az egyes intézmények itt már említésre kerülnek az általános képen és történeti periodizációban, bár a részletesebb bemutatásukra csak később kerül sor, mint például az Európa Parlament esetében. Az intézményekre angol rövidítéseik alapján hivatkozom.
- ⁵ Az intézményi-jogi megközelítések az EU szerkezetét és főbb intézményeit a jelenlegi állapotból visszatekintve mutatják be az intézmények kompetenciájának formális jogi leírásával, amelyben a közöttük lévő konfliktusok és a működés közpolitikai aspektusai csak marginálisak. A jelen tanulmányban viszont éppen az utóbbiakon van a hangsúly, azaz az intézményrendszer belső konfliktusain és a közpolitikai működés gyakorlatias aspektusain.

- ° A kibővítés és az elmélyítés kölcsönhatása itt. a harmadik szakaszban is jelentkezik. Elemzők és politikusok gyakran említik, hogy intézményi innovációra éppenséggel a kibővítés nyomása miatt kerül sor.

IRODALOMJEGYZÉK

- Andersen, Svein-Kjell Eliassen (eds.) 1993. *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-making*. London: Sage
- Archer, Clive 1990. *Organizing Western Europe*. London: Edward Arnold
- Ágh Attila 1994. Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle* 1.
- Ágh Attila 1995. Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle* 2.
- Bainbridge, Timothy 1996. *The Penguin Companion to European Union*. London: Penguin Books
- Budge, Ian et al. (eds.) 1997. *The Politics of the New Europe*. London and New York: Longman
- Cini, Michèle 1996. *The European Commission*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Cram, Laura 1996. *Integration Theory and The Study of the European Policy Process*. In: Richardson (ed.) 1996.
- Colomer, Josep (ed.) 1996. *Political Institutions in Europe*. London and New York: Routledge.
- Dehousse, Renaud 1997. Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4.) 2.
- Earnshaw, David-David Judge 1996. *From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power*. In: Richardson (ed.) 1996.
- Edwards, Geoffrey 1996. *National Sovereignty vs Interrogation? The Council of Ministers*. In: Richardson (ed.) 1996.
- Figueiredo Lopez, Antonio 1996. La spécificité de la fonction publique communautaire: l'exemple de la Commission. *Revue Française d'Administration Publique*. Les Fonctions publique de l'Europe des Douze. No. 55, juillet-septembre.
- Gaffney, John (ed.) 1996. *Political parties and the European Union*. London and New York: Routledge.
- George, Stephen 1991. *Politics - Policy in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- Greenwood, Justin 1997. *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan
- Hayes-Renshaw, Fiona-Helen Wallace (eds.) 1997. *The Councils of Ministers*. London, MacMillan.
- Hayward, Jack-Edward Page 1995. *Governing the New Europe*. Durham: Duke University Press
- Keating, Michael 1993. *The Politics of Modern Europe*. Aldershot: Edward Elgar
- Kende Tamás 1995. *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris-Századvég
- Kirchner, Emil 1992. *Decision-making in the European Community*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Majone, Giandomenico 1994. Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. In: J. J. Hesse and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. I. Baden-Baden - Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- 1997. The New European Agencies: Regulation by Information. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4.) 2.
- Marks, Gary et al. (eds.) 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage
- Mazey, Sonia 1996. *The Development of the European Idea: From Sectoral Integration to Political Union*. In: Richardson (ed.) 1996.

- Nelsen, Brent-Alexander Stubb (ed.) 1994. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Col. and London: Lynne Rienner Publishers
- Nugent, Neill 1991. *The Government and Politics of the European Community*. Durham: Duke University Press
- Olsen, Johan 1995. The Changing Political Organization of Europe. In: J. J. Hesse-Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. II. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- O'Neill, Michael 1996. *The Politics of European Integration*. London and New York: Routledge
- Peters, Guy 1994. Equilibria and Disequilibria in Agenda Setting in the European Union. In: J. J. Hesse-Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Richardson, Jeremy (ed.) 1996. *European Union: Power and Policy-Making*. London and New York: Routledge
- Rose, Richard 1996. *What is Europe?* New York: Harper Collins
- Saward, Michael 1994. Legitimacy and State in Europe: Theories, Crises and Complexity. In: J. J. Hesse and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, (vol. I.) Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Sperling, James-Emil Kirchner 1997. The Security Architectures and Institutional Futures of post-1989 Europe. *Journal of European Public Policy* (vol. 4) 2.
- Tunander, Ola et al. (eds.) 1997. *Geopolitics in Post-Wall Europe*. London: Sage
- Ullman, Lloyd et al. 1993. *Labor in an Integrated Europe*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Urwin, Derek 1991. *The Community of Europe: The History of European Integration since 1945*. London and New York: Longman.
- Vibert, Frank 1994. A Proposal for a European Constitution. In: J. J. Hesse and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Wallace Helen-William Wallace (eds.) 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, Helen 1996. *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*. In: Wallace-Wallace (eds.) 1996.
- Westlake, Martin 1994. *A Modern Guide to the European Parliament*. London and New York: Pinter Publisher.
- Wessel, Nils (ed.) 1991. *The New Europe: Revolution in East-West Relations*. New York: The Academy of Political Science.
- Wouters, Linda-Lisbet Hooghe 1994. Politics and Policies of the European Union in 1993. In: J. J. Hesse-Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.

SZOBOSZLAI GYÖRGY

Képviselet és választási rendszer európai kontextusban

Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele

A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER EURÓPAI TÜKÖRBEN

A jelenlegi magyar választási rendszert az alkotmányos átmenet időszakában, 1989-ben alkották meg a törvényhozók sajátos politikai alkufolyamat betetőzéseként. Megalkotói annak tudatában jutottak megállapodásra, hogy a szabályozás kifejezetten a rendszerváltást megvalósító választásra szól. Ezért olyan megoldásra törekedtek, amelyik valamilyest kiszámítható, legalábbis abban az értelemben, hogy egyfelől a fennálló hatalom reprezentánsai, a reformszocialisták ne kerüljenek eleve kiszolgáltatott pozícióba, másfelől pedig, hogy az éppen megszerveződő ellenzéki pártok mindenképpen rendelkezzenek társadalmi befolyásukkal arányos képviseleti eséllyel. Ez az alkujelleg magyarázza, hogy vegyes rendszer jött létre, amelyről a kidolgozó jogász-politikus szakértők azt gondolták, hogy az összetett forma és az arányosító technikák következtében arányos eredmény születik. Ebben ugyan alaposan tévedtek, de tévedésük szerencsére nem volt végzetes, olyannyira nem, hogy a rendszer kisebb módosításokkal megszilárdult, és ma már egyetlen befolyásos politikai szereplő sem kívánja akár csak részleges átalakítását sem. A szemben álló feleknek, a régi hatalom reformerőinek és a hatalomba készülő ellenzéki reformmozgalmaknak azonosak voltak az érdekeik abban a döntő kérdésben, hogy a választási rendszer kimunkálása során kerülni kell mind a nehezen kiszámítható és a kezdeti korszakban mindenképpen szélsőséges tendenciákkal fenyegető többségi rendszert, mind a kormányzati stabilitást veszélyeztető és széttöredezett pártrendszerre hajla-

mosító teljesen arányos választási modelleket. Ezekre a szempontokra tekintettel döntöttek a kombinált rendszer mellett, amelyet sajátos középútnak vélték a többségi és arányos rendszerek között.

Ennek összetett, de minden elemében kézenfekvő magyarázata van. Először is a hatályos magyar választási rendszer európai átlaggal mérve aránytalannak tekinthető ugyan, de az aránytalanságnak csak részben oka maga a választási rendszer. Legalább ilyen meghatározó komponense a tartalmát adó választói magatartás jellege, amely az aránytalanság irányába hat, illetőleg a pártrendszer, amely kezdeti széttagoltabb állapotában akadályozta az arányosító kiegyenlítést, elsősorban az egyéni kerületi rendszer keretei között.

Másodszor az aránytalanság nem a bejutó pártok, politikai csoportok rovására hat, hanem a kieső kisebb, szélsőséges vagy marginális pártoknak hátrányos. Ezáltal a parlamentbe bejutó pártok már nem érdekeltek abban, hogy a rendszert arányosítsák, mivel ez nem jár számukra házzonnal, egyéb politikai értékeket pedig egyáltalán nem vagy alig méltányolnak. Így például a reprezentativitást nem tekintik támogatandó univerzális értéknek, és érvrendszerükben kifejezetten szembeállítják vele a kormányozhatóság követelményét. A hangadó, véleményformáló politikus szakértők saját környezetükben hatékonyan érvelnek azzal, hogy a kormányozhatóság az átalakuló törekény „újdemokráciákban” feltétlenül védendő érték, aminek alá kell rendelni a képviseleti elvet. E mögött az érvelés mögött nyilvánvalóan a kirekesztő politikai szándék áll, és az a törekvés, hogy a parlamenten belül ne kelljen szembenézni a más politikai nyelvet beszélő csoportokkal, a radikálisabb, a társadalom pere-mére szorult vagy oda tudatoson kilépett értelmiségi rétegek hangadóival. A kormányozhatóság eszméje olyan univerzális érvvé vált, ami legitimálja a társadalom politikailag aktív 15 százalékának politikai semlegesítését, politikai befolyásának megakadályozását.

A választási rendszer arányosságának kérdésében Európa periferiájára kerültünk, de ez önmagában nem delegitimálja a hatályos választási rendszert, mivel ez az aránytalansági mérték nem kirívóan antidemokratikus és az alkotmányosság keretein belül marad.

Tekintetbe kell venni azt is, hogy a rendszer megalkotásakor erősen befolyásolta a törvényhozókat és a tervezet kidolgozóit a német vegyes választási szisztéma és az ott alkalmazott küszöb. A német modell arányosítási technikáját azonban nem vették át, és ezáltal a hasonlóságok formaiak maradtak. Az 1989. évi reformalkotmány keretei között még lehetett hivatkozni a választási rendszer stabilizáló funkcióira, mivel ebben a modellben a kormány stabilitását külön alkotmányjogi eszközökkel nem biztosították. Az 1990. március-áprilisi választásokat követően döntött a két akkor legnagyobb párt a kormányzati stabilitás növeléséről: bevezették a konstruktív bizalmatlanság intézményét. Ezáltal a választási rendszer kormánystabilizáló funkciója fölöslegessé vált. Ám ahelyett, hogy az európai értékeknek megfelelően megnövelték volna a képviselet reprezentativitását, a ciklus végén, 1994-ben – egyéb technikai változtatásokkal együtt – úgy döntött a parlamenti elit, hogy felemeli a bejutási küszöböt 4-ről 5 százalékra. E lépésnek az volt a nyilvánvaló cél-

ja, hogy megakadályozza a Munkáspárt parlamentbe jutását, s ezáltal elindítsa a kommunista pártot a lassú felszámolódás útján.

A nemzetközi politológiai irodalomban nincs vita arról, hogy az arányosság kifejezi a képviseleti elv érvényesülését, vagyis: minél arányosabb a választási rendszer, annál teljesebb, torzítatlanabb a képviselet. Ahol a politikai reprezentációban az esélyegyenlőségnek érvényesülnie kell, ott nem is képzelhető el más, mint teljesen arányos szisztéma. Ezért az arányosság kérdését és európai megvalósulását közelebről kell szemügyre vennünk. Úgy tűnik ugyanis, hogy az arányosság jelenti a választóvonalat az európai és a magyar választási rendszerek között.

A VÁLASZTÁSI RENDSZER ARÁNYOSSÁGÁNAK ÖSSZETEVŐI

Az arányosság vizsgálatakor arra keresünk választ, hogy a választásokon induló pártok, illetőleg az ott megjelenő politikai irányzatok milyen mértékben szereznek parlamenti képviseletet a választók támogatásához viszonyítva. Másképpen megfogalmazva: mi az a küszöb, amit egy adott választási rendszerben egy politikai irányzatnak vagy csoportnak át kell lépnie ahhoz, hogy bejusson a képviselőházba? Az a rendszer tekinthető arányosnak, amelyben a választási rendszer szabályai senkit sem fosztanak meg mesterségesen a képviselettől, és csakis a természetes és objektív matematikai törvényszerűségek eredményezhetik a képviseletből való kizárást.

A létező választási rendszerek arányossági fokuk vagy potenciáljuk szerint elhelyezhetők egy skálán annak megfelelően, hogy milyen belső összefüggéseket implikálnak. Így például egy országos szintű küszöb nélküli, LR Hare¹ mandátumelosztást alkalmazó listás rendszer természetes torzulása csak a mandátumok és a versengő pártok számától függ, és az arányossági torzulás százalékos mértéke nem több mint 100%/M, ahol M a mandátumok számát jelöli². A többségi rendszerek elvileg eredményezhetnek matematikailag teljes, tökéletes arányosságot, ám ez csak elvi lehetőség, mint ahogy arra is csak elvileg van esély, hogy a legkevesebb szavazatot szerző párt nyerje el a legtöbb mandátumot. Ez a tág határok között mozgó szóródási lehetőség arra kényszeríti a vizsgálódót, hogy ne csak a szabályok és a számok alapján felállítható modelleket vizsgálja, hanem a választási magatartás és a politikai tradíciók által meghatározott valószínű választási eredményeken tanulmányozza az arányosság empirikus dimenzióit.

A nemzetközi összehasonlító vizsgálatok alapján arra a következtetésre jutunk, hogy a valóságban a küszöb nélküli listás rendszerek képesek a legcsorbíthatatlanabb képviseletet megvalósítani, és ezekhez képest a többségi rendszerek aránytalansági foka lényegesen rosszabb³. Fontos azonban megjegyezni, hogy a listás rendszer önmagában nem garantál arányosságot. A jogi és a természetes küszöbérték jelentősen befolyásolja a képviseleti elv érvényesülését. A másik fontos tényező a mandátumok számában kifejezett kerületnagyság. Minél kisebb a választókerület, annál nagyobb a hajlam az aránytalanságra.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a választási rendszer arányosságát alapvetően három tényező alakítja: a választási formula (többségi, arányos vagy vegyes rendszer), a kerületnagyság és a választási küszöb.

Rein Taagepera és Matthew S. Shugart (1989), valamint Arend Lijphart (1994) nyomán⁴ pontos áttekintéssel rendelkezünk a választási rendszerek változásairól és arányosságának összefüggéseiről. Figyelemre méltó, hogy bár a kisebb-nagyobb átalakítások, rendszerbeli változtatások nem ritkák, 1945 és 1990 között nem volt példa arra, hogy a többségiről arányos rendszerre tértek volna át vagy fordítva⁵, és csak Franciaországban mozgott a rendszer a majoritásos és a PR formula között (lásd Lijphart 1994:52). Ugyanakkor Lijphart az általa vizsgált 27 országban az említett időszakban 70 különböző választási rendszert különböztetett meg, ami azt jelenti, hogy a választási szisztémák korántsem statikusak⁶. Ezek közül a nyugat-európai régióban a változások nyomán csak Franciaországban, Dániában és Olaszországban vált aránytalanabbá a rendszer 1945 és 1990 között, ugyanakkor javult az arányosság Ausztriában, Németországban, Görögországban, Izlandon, Máltán, Hollandiában, Norvégiában és Svédországban (lásd Lijphart 1994:56). Az 1990-et követő időszakban ma még nem lehet egyértelmű trendet megállapítani, hacsak azt nem, hogy Európában továbbra is nagy fölényt élveznek az arányos rendszerek.⁷

Nálunk – mint láttuk – eleve nem érvényesült az a tendencia, ami az Európai Unióban uralkodó érték: a magyar rendszer megalkotói szándékosan a képviseleti elv háttérbe szorítására törekedtek és a kormányozhatósági szempontnak rendelték alá a választási szisztémát. Vitatható e törekvés politikai funkcionalitása, mindenesetre az elemzés szempontjából valóságos politikai rendszerbeli hatása mérlegelhető. A politikai célszerűség csakis ideológiai és értékalapon dönthető el, a szakmai szempontok – például a képviseleti elv érvényesülésének kérdései – háttérbe szorításával. A valóságos folyamatokat illetően megállapítható, hogy a hazai politikai elit hatalomkoncentráló törekvései eleddig sikeresek voltak két értelemben is: a blokkosodás révén megindult a pártkoncentráció, és az arányossági mutatók szerint a kiszorítási effektus is hatékonyan érvényesült mindkét mögöttünk levő választás eredményeként. A választói magatartás adott jellege döntő szerepet játszik ebben az eredményben, mivel a választói preferenciák több párt közötti megoszlása esetén a rendszer megengedné a jóval arányosabb és ezáltal a nagyobb reprezentativitást biztosító eredményeket is. Ezért használatos szívesebben az aránytalansági hajlam megjelölést, ami kifejezi, hogy a választási rendszer felépítése, a szándékoltan szelekciós hatású listaállítási kritériumok, a kétfordulós megoldás, az alacsony szinten megállapított arányosítási kapacitás azt eredményezi, hogy a politikailag aktív polgárok választói magatartását – a politikai pszichológia eszköztárának segítségével – a hasznos szavazat képzetén keresztül rejtetten befolyásolja a szavazatkoncentrálás irányába.

A pártrendszer tömörítését látens módon szolgáló politikai törekvés a kilencvenes évek közepére sikeressé vált. A parlamenti választás 1990-ben és 1994-ben egyaránt bizonyította a választási szisztéma nagyfokú

aránytalansági hajlamát. Ez abban nyilvánul meg, hogy a választók által leadott két szavazattípus – az összegezett adatok alapján – nagyfokú egybeesést sejtet, ami azt jelenti, hogy az egyéni jelöltre és a listára leadott szavazatok azonos pártot preferálnak. Ehhez járul még a választói magatartás győztest preferáló jellege: az első fordulóban a legtöbb szavazatot kapott párt az egyéni kerületi versengés második fordulójában megtartja relatív előnyét, és ezáltal abszolút többséghez jut a kerületek döntő hányadában. Ez azt jelenti, hogy a listás szavazatok 30–35 százalékával a parlamentben abszolút többséghez lehet jutni. Leegyszerűsítve: a relatív győztes tényleges politikai támogatottságánál lényegesen nagyobb mandátum-arányhoz jut. Ezt 1990-ben vélhettük egyedi, a rendszerváltással összefüggő jelenségnek, ám 1994-ben a szavazatok koncentráció jellegéből adódó aránytalanság lényegében azonos mértékű volt⁸.

Véleményem szerint a hatályos magyar választási rendszer nagy jelentőségű strukturális sajátossága az, hogy a parlamentbe bejutó pártok vesztesége – ha veszítenek is a preferenciális szavazatukhoz képest – nem számottevő. Ez köznapi fogalmakra lefordítva azt jelenti, hogy mandátumaik aránya nem torzul a politikai támogatást alapul véve, vagyis parlamenti erejük nagyjából a listás támogatottságukhoz igazodik. A győztes párt nem a parlamentbe bekerülő társak, hanem a listás küszöb miatt kiesők rovására jut az országos politikai támogattságán túli mandátumtöbblet. Ez az aránytalansági torzulás a választási rendszer strukturális jellemzőinek és a választói viselkedésnek a kombinált hatása. A jelenség rendszerszerű oka abban lehet fel, hogy a bejutási küszöb az országos listás kompenzációnál is érvényesül, politológiai oka pedig az egyéni kerületi rendszerben rejlő potenciális aránytalanság megvalósulása⁹.

A két mögöttünk levő választás adatai azt mutatják, hogy a választási rendszer torzítása, azaz a képviseleti elv sérülése globálisan alig változott, ha némileg csökkent is¹⁰.

Európai összehasonlításban a hazai választási rendszer kétségkívül ahhoz a kisebbségi vonulathoz tartozik, amelynél az aránytalanság a meghatározó jegy. Ez elsősorban a tiszta többségi rendszerek velejárója. Európában egyetlen ilyen szisztéma az angol egyfordulós, relatív többségi egyéni kerületi rendszer, amely kódoltan tartalmazza az aránytalansági hajlamot. A hazai rendszer az eddigi két választás során még az 1974. év utáni angol eredményeknél is aránytalanabbnak bizonyult.

Mint láttuk, e markáns, az európai fő fejlődési vonaltól eltérő jelenség két fő okra vezethető vissza. Alapvető forrása az egyéni kerületi rendszer, amely egy-egy területi egységben a relatív különbséget abszolúttá változtatja. Ha ezek országos szinten nem egyenlítődnek ki, az aránytalanság mértéke számottevő lehet. A rendszerváltás utáni két parlamenti választás adatai erről tanúskodnak: 1990-ben a Magyar Demokrata Fórum megszerezte az egyéni kerületi mandátumok 65,3 százalékát (141 egyéni kerületi mandátum), miközben listás támogatottsága „csak” 24,7 százalékot ért el. Az országos lista arányosító hatásaként a globális mandátum-aránya 42,3 százalék lett, ami lényegesen több, mint ami az

országos politikai támogatottság alapján megillette volna. Ez a tendencia érvényesült 1994-ben is. A Magyar Szocialista Párt az egyéni kerületekben – valószínűsíthetően a szavazatok büntető célzata következtében – kiugróan sikeres volt, a körzetek 84,6 százalékában nyert (149 egyéni kerületi mandátum). Az egyéni kerületi elsőpró siker összefügg a listás támogatás magasabb szintjével (32,9%). Az országos listás kiegyenlítő hatás ebben az esetben is csak a „túlgyőzelmet” mérséklő volt, ami az MSZP-nek biztosította a parlamenti mandátumok abszolút többségét (54,1%).

Ez az aránytalansági mérték éppen azért haladja meg a politikai pszichológiai küszöböt, hogy a 30 százalék körüli eredményből parlamenti többséget formál, és ez kétséget kizáróan részben mesterséges, a választási rendszer konkrét formájára visszavezethető olyan hatás, amely az arányosságot politikai értékként kezelő európai főáramlatban elképzelhetetlen.¹¹

Az első fordulás eredmények még a véglegesnél is aránytalanabbak, ami azt jelzi, hogy az egyfordulós relatív többségi módszer – a rendszer arányosítása nélkül – igen gyorsan letarolná a pártrendszert, és végbe menne a pártkoncentráció. És itt jutunk el a pártrendszer hatásához, ami kétségkívül hozzájárul az arányossági mérték alakulásához. Felvázolható az az összefüggés, hogy a sokpártiság potenciálisan növeli az aránytalanságot, míg a rendszer aránytalansága a pártok számának csökkenéséhez vezet. A magyar pártrendszerben ez a mérséklődés a parlamenti pártok tekintetében feltehetően mindenképpen bekövetkezik, ám jóval lassabban, mint a többségi, és gyorsabban, mint a teljesen arányos rendszerekben.

Állítható, hogy egyes választási rendszerünk többségi elemének aránytalansága összefügg a pártrendszerrel és azzal a körülménnyel, hogy az előző két választás idején a parlamentbe jutott hat párt választási együttműködése igen alacsony szintű volt. Többnyire kimerült abban, hogy a második fordulás visszalépésekre megállapodások születtek, amelyeket az egyéni pártjelöltek vagy követtek, vagy nem. Ha nem, az nyilvánvalóan az adott párt kudarcaként értékelhető, olyan jelként, ami utal a párt kohéziójának hiányára, alacsony szintű szervezethez. A pártok esetleges együttműködése döntő módon befolyásolhatja az eredményeket, s ezen keresztül magát az arányosságot is. Könnyen belátható ugyanis, hogy a népszerű, sikeres pártot a többi kisebb párt külön-külön képtelen ellensúlyozni, és az egyéni kerületekben az együttműködés hiányában átbillen az eredmény a relatív többséget élvező párt oldalára. Rejtetten tehát az „oszd meg és uralkodj” effektus érvényesül. Ezt csak a maradék erők egy részének vagy egészének együttműködése, racionális politikai áldozata képes ellensúlyozni. (Az itt mellékes körülmény, hogy az adott párt népszerűsége miből ered, netán abból, hogy „leváltó erőnek” minősítetik, ami alkalmassá teszi a büntetőszavazatok összegyűjtésére.) Az itt vázolt összefüggésekből az következik, hogy az előző két választáson tapasztalt aránytalanság nem „vastörvénye” a választási szisztémának. Ha az egyéni kerületi eredmények kiegyenlítettebbek és a parlamentbe jutó pártok listás teljesítményét közelítően tükrözik, a tor-

zítás csak abból táplálkozhat, hogy az összes preferenciális szavazatból milyen arány jut a kieső pártokra. A küszöb mértéke ebben a metszetben válik igazán jelentőssé azért, hogy a kiszorítási effektus a hasznos szavazat elvén keresztül érvényesül. Ez abban nyilvánul meg, hogy a kieséshez közel kerülő párt esélyei drámaian romlanak az önmagát beteljesítő jóslat hatásmechanizmusa miatt. A képviseleti demokrácia előrehaladtával az egyes pártcsoportosulások konszolidálódnak, attól is függően, hogy miképpen alakul a pártok anyagi bázisa, szervezeti kötődés-rendszere (szakszervezetek, civil mozgalmak, gazdasági kamarák, tőkés vállalkozói csoportok, egyes kivételes esetekben mágnás mecénások), s nem utolsósorban az állami támogatás jogi feltételei.

Az említett kiegyenlítő hatás érvényesülését elvileg befolyásolja a pártkoncentráció, valamint a pártok szövetségalkotó készsége és képessége. Az államszocializmust követő átmeneti korszak fontos jellemzője a párstruktúra relatív egyensúlyának kialakulása. Ez a gazdasági konszolidáció sikerével is érzékelhetően összefügg. Magam már az 1994. évi választások előtt arra számítottam, hogy az egyéni kerületekben kiegyenlítettébb eredmények születnek, és a politikai rendszer három pólusa, a szociáldemokrata, a liberális és a konzervatív csaknem azonos arányban nyer parlamenti képviseletet. Ezt a prognózist a liberális pólus szétesése pusztá gondolatkísérletté gyengítette, a kormányalakítást követő politikai fejlemények pedig végképp új értelmezési keret kialakítását indukálták. A választási rendszer oldaláról szemlélve, a képviselet politikai tagoltságát a képlet nem változtatta meg lényegesen: továbbra is döntő elem az, hogy a politikai támogatás egy pólus körül aggregálódik-e, vagy a helyi szintű együttműködés is hat a jelöltek közötti versengésben.

Ezen a ponton kell említést tenni egy általános politikai fejlődésbeli elemről, a választói preferenciák mobilitásáról, az érzelmi kondicionált-ságú (ad hoc, szituációhoz kötődő, könnyen befolyásolható) választói magatartásról. Ha Európa polgári hagyományait és a civil társadalom fejlettségét mérlegeljük, egyértelműnek látszik általában vett elmaradottságunk és a rendszerváltás tényéből, állapotából eredő hátrányunk, ami a választási eredményekre abban az értelemben hat, hogy akadályozza az árnyaltabb, tematizáló, differenciálásra inkább képes politikai közélet kialakulását.

A pártok közötti bonyolult viszonyrendszerre reagáló választói magatartás tehát adott választási rendszer közegében érvényesül, és a kettő együtt mutatja meg, hogy a választási eljárás végeredményeként előálló politikai képviselet milyen módon képezi le az ország politikai tagoltságát.

Az is egyértelműen megállapítható, hogy a pártrendszer jelenlegi tagoltsága és társadalmi beágyazottsága mellett a két említett összetevő – a választói magatartás és a választási rendszer – közül inkább a strukturális keret a meghatározó az arányosság-aránytalanság alakulása szempontjából. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a többségi komponens ma érvényesülő hatását a rendszer másik két összetevője, a területi listás szint és a töredékszavazatokra épülő országos listás kompenzáció nem képes ellensúlyozni, kiegyenlítő szerepük gyenge.

Kevésbé ismert és még szűkebben vett szakmai körökben sem eléggé mérlegelt körülmény, hogy a területi listás eredmények is számottevő aránytalanságot jeleznek¹².

A területi listás mandátumok „felcsúsztása” már önmagában rontja ebben a sávban az arányosságot, mivel az egyébként is kicsiny kerületméret ezáltal tovább szűkül. Az pedig igazolt választás-politológiai összefüggés, hogy az arányosság egyik meghatározó ismérve a mandátumszámmal mért kerületnagyság. Az a tény, hogy választási rendszerünk listás ága – a fővárostól eltekintve – a történelmi múltú megyerendszerre épül, eleve korlátozza az arányosság érvényesülését, mivel a kisebb megyékben (Nógrád, Tolna, Vas, Komárom-Esztergom, Zala) a mandátumok száma csupán négy-öt, és ezt még tovább csökkenti a kiosztást gátló szabály. 1994-ben a ténylegesen kiosztott képviselői helyek száma Tolna és Vas megyében kettő-kettő volt, Nógrád és Komárom-Esztergom megyében három-három, és csak Zalában sikerült – a szavazatok szerencsés megoszlása folytán – kiosztani mind az öt megyei listás mandátumot. A területi arányosságon csak radikális regionális átalakítással lehetne javítani, erre azonban nincs reális lehetőség. Valóságosabb alternatíva az, hogy a kiosztás technikája módosul, és ezáltal a területi reprezentáció kiegyenlítettebbé válik.

A képviseleti elvet azonban leginkább a bejutási küszöb erodálja. Ez a politikailag szándékosan megválasztott kizárási technika meggátolja a parlamenti pártrendszer elaprózódását, indirekt módon növeli a kormányzati stabilitást, ez utóbbi hatását azonban az elemzők hajlamosak túlértékelni. A küszöb bevezetésének politikai okai voltak, és ezek még inkább nyilvánvalóvá váltak akkor, amikor 1994-ben a küszöbértéket negyről öt százalékra emelték. A hazai megoldás európai összehasonlításban a legszigorúbbak közé tartozik, és véleményem szerint indokolatlanul mereven szorítja ki a kisebb politikai csoportosulásokat. Az, hogy a rugalmasabb bejutási szabályok aláásnák a kormányzati stabilitást és bénítanák a parlament tevékenységét, egyáltalán nem helytálló és komolyan nem is mérlegelhető érv. A mi viszonyaink között ugyanis a konstruktív bizalmatlanság intézménye olyan alkotmány szintű stabilizáló tényező, ami önmagában a minimumra csökkenti az elhúzódozó kormányválság lehetőségét. Az is vitatható, hogy a küszöb eltörlésével a parlament instabillá válna, és a kis pártok szavazatai aránytalanul felértékelődnének, mivel a mai választási rendszer a küszöb nélkül is eléggé selektív, és mind az egyéni kerületi, mind a területi listás mezőben diszpreferálja a kis formációkat éppúgy, mint a „magányos harcos”, pártoktól független politikusokat. A pártrendszer nyitottsága pedig elsőrendű politikai közérdek, és egyúttal a képviseleti demokrácia fokmérője. Érthetetlennek tartom, hogy a nem pártelkötelezett politizáló elit miért fogadja el kritikátlanul azt a receptet, amelyet a hatalom centrumába került szűk politikus réteg önérdékűen támogat. Látni kellene, hogy az európai politikai gondolkodásban ez egyáltalán nem érvényesülő álláspont, inkább az ellenkezője igaz. Különösen így van ez a mienkhez hasonló kis országokban. A politológiai szakirodalomról nem is szólva: a diszkurzivitásra, nem pedig a nyers többségi érdekeket érvényesítő merev jogál-

lam koncepciójára épülő konszenzuális demokrácia olyan általánosan elfogadott fogalom, amelyben a kizárólagosságra való törekvés, a politikai kirekesztés intézményes megoldásai nem legitimálhatók. Hangsúlyozni kell, hogy nem önmagában a jogi küszöböt illeti kritika, ez ugyanis ismert, alkalmazott eszköz, még ha nem is tekinthető általánosan elterjedtnek. Azért bírálható, mert a túlbiztosítás eszközévé vált a választási eljárás egyébként is szelekciós, kirekesztő szabályrendszerének betetőzéséeként.

Választási rendszerünkben voltaképpen a jogi küszöbök három típusa érvényesül: az egyik az egyéni és listás jelöltállítás egymásba kapcsolódó jogi feltételeinek együttese, a másik a területi listás keret szűk mandátumkerete, és végül az országos szinten érvényesülő bekerülési küszöb. A két utóbbit a politológiai szakirodalom egyértelműen az arányosságot csorbító jogi korlátként kezeli olyannyira, hogy összevonásuk eredményeként Arend Lijphart (1994:12) megalkotta az úgynevezett valószínűségi küszöbérték (effective threshold) fogalmát. Minden rendszer rendelkezik úgynevezett természetes küszöbértékkel, ami kijelöli a mandátumhoz jutás minimális feltételét. Ahol a képviseleti elv érvényesülése elé nem gördítenek jogi akadályt, ott az adott rendszer természetes logikáján túl nem érvényesülnek mesterséges politikai korlátok.

Sok szempont sorakoztatható fel tehát a bejutási küszöb sajátos magyar megoldásával szemben. Az is felhozható, hogy még a pártrendszer elaprózódása ellen sem nyújt biztos védelmet, mivel elméletileg, vagyis ebben az esetben számtanilag nem zárja ki maximum tizenkilenc párt egyidejű, listás ágon történő parlamentbe jutását. További érvként említhető a kormánydöntésként megfogalmazott kisebbségi képviseleti koncepció. Ha meggondoljuk, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletének eddig napvilágot látott terve milyen megengedő szabályozást helyez kilátásba, nyilvánvaló, hogy a küszöb általi korlátozás nehezen védhető meg és tartható fenn.

A küszöbnek egyetlen pozitív hatásáról lehet beszélni: a kisebb vagy népszerűségüket veszített pártokat arra ösztönzi, hogy konstruktív módon együttműködjenek, s ezáltal erősítsék a politikai együttműködés értékeinek elterjedését. Erre azonban nincs mindig mód, a szélsőséges, koalícióképtelen pártok mindenképpen képviselet nélkül maradnak. Ezért is funkciótlan a többszörözött küszöb fenntartása. A bejutási korlát eltörlése esetén a képviselet nem változna meg számottevő mértékben, különösen akkor nem, ha lehetővé válna a töredékszavazatok alapján való országos listás mandátumszerzés¹³. A küszöb általi szűrés döntő hatást gyakorol a pártrendszerre, mert a ténylegesen működő pártok számának zsugorodásához vezet.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A VÁLASZTÁSI RENDSZER REFORMJA

Az európai csatlakozás egy vonatkozásban mindenképpen érinti a hazai választási struktúrát: az európai választásokba való bekapcsolódáshoz

meg kell alkotni a jogi kereteket. Jelenleg az Unió tagállamai saját elhatározásuk alapján kialakított választási rendszerrel operálnak, és ezek többnyire leképezik az adott ország parlamenti választási metódusát. Az uniós ajánlás preferálja az arányos megoldást, de ezt nem mindenütt követik, mivel a hagyományosan plurális rezsimek az Európai Parlamentbe is ezzel a módszerrel küldenek politikusokat. Az elemzők többsége az európai képviselőket éppen az egységes választási keret hiánya miatt tekint mini-parlamentek együttesének, ami a működést tekintve nem felel ugyan meg a valóságnak, de pontos értelmezése annak az eljárásnak, ahogyan a testületet megválasztják. Eszerint tehát az Unió szintjén működő tizenkét különböző választási rendszer sokkal inkább hasonlít az egyes országok választási rendszerére, mint egyik a másikra. A választásokon az országonkénti politikai viszonyok képeződnek le, a nemzeti problematikák mentén folyik a versengés, az összeurópai kérdések a választókat nem motiválják. Ennek eredményeként egy-egy ország politikai-ideológiai szerkezete kicsiben leképeződik az Európai Parlamentben (Lijphart 1994:4).

Mindez azt is jelzi, hogy az európai politikai integráció a történeti fejlődés kezdeteinél tart, és a nemzeti szuverenitás ma még mély nyomot hagy mind a szerkezeten, mind a döntési mechanizmuson. Az újonnan csatlakozók valószínűleg már egységesebb tőkeintegrációval találkoznak, mint a mai, ám a politikai közeledés, intézményi szintű egységesülés a nem belátható távolabbi jövő talánya. Ebből az is következik, hogy az uniós csatlakozási folyamat semmiféle közvetlen hatással nincs a hazai választási problematikára. Csak igen általános értékszinten fogalmazódhat meg az az elvárás, hogy a kisebbségvédelem és a konszenzus-demokrácia értékeinek jobban megfelelő arányos rendszerek irányába kellene elmozdulni, ha egyáltalán sor kerül a magyar választási rendszer reformjára.

Ma két síkon érik kihívások a hazai választási rendszert. Egyfelől a nemzetközi összehasonlításban is számottevő aránytalansági hajlam gondolkodtathatja el a politikai döntéshozókat, másrészt pedig az inkább belpolitikai vonatkozású parlamenti létszám lehet komoly mérlegelés tárgya.

Az utóbbi kérdéssel kezdve: eléggé elfogadott vélekedés, hogy a mai parlamenti létszám mind a történeti hagyományokkal egybevetve, mind pedig nemzetközi összehasonlításban eltúlzott. Az ország népességszámaéhoz viszonyítva, egykamarás képviselőket feltételezve az országgyűlés optimális létszáma mintegy 200–250 fő lenne. (Kétkamarás rendszerben 100–150 fős alsóházzal lehetne számolni.) A rendszer felépítése azonban már önmagában is korlát a mandátumszám csökkentése útjában, mivel a három komponensű vegyes rendszer fenntartása esetén a nagyobb arányú szűkítés tovább rontaná az arányosságot, ami végképp elfogadhatatlan. A létszám radikális mérséklése tehát egyúttal más választási rendszerre való áttérést jelent. Mivel a megoldások sokasága jöhet szóba (lásd Stumpf 1997:28–40; Szoboszlai 1996), itt nem bocsátkozom ennek részleteibe.

Az átfogó kérdéseknél maradva, azt kell leszögezni, hogy a vegyes rendszer fenntartása mellett az arányosság javítása és a radikális lét-

számcsökkentés csak átfogó alkotmányos reform keretében képzelhető el, és egy ilyen reform feltételezi valamelyik listás szint kiiktatását, illetőleg azt, hogy a mandátumkiosztás technikája teljesen más alapokra kerül. A ma ismert reform-elképzelésekben legtöbbször a német megoldás merül fel alkalmazható mintaként, kisebb vagy nagyobb közelítésekkel. A politikai valóság ismerete nem azt sugallja, hogy ilyen fordulatra akár a leghalványabb esély is lenne. Sajátos módon maguk a politikai élet centrumában szereplők, a parlamentbe bejutottak a hatályos választási rendszerrel elégedettnek mutatkoznak, a ma érvényesülő rendszerrel szemben kritikák – a létszámot érintő szórványos bírálatoktól eltekintve – egyáltalán nem fogalmazódnak meg. A második választási ciklus végén megvalósított választójogi módosítások azt jelzik, hogy a rendszer alappilléreit szilárdnak tekintik, és a változtatások csak a pártok közötti választási együttműködésre vannak tekintettel. Szóba sem került az arányosítás lehetősége vagy igénye, mintahogy a létszámcsökkentési törekvések is elerőtlenedtek. A nemzetiségi-etnikai kisebbségek parlamenti képviselője kapcsán éppen ellentétes koncepciók rajzolódtak ki, nevezetesen a csökkentés helyett a létszám nem elhanyagolható mértékű növelését célzó politikai igények fogalmazódtak meg a kormány döntéseként is.

Az arányosság kérdése tehát megmaradt az intellektuális-elméleti vizsgálódás szintjén. Akik a választási rendszer arányosítását – általánosabb politikai célokat szolgáló – önmagában vett társadalmi értéként kezelik, megfogalmazzák a szakmai kritika próbáját vállaló változtatási lehetőségeket. Ha a változtatás belátható időn belüli politikai realitását is mérlegeljük, a jelenlegi struktúrát alapul véve célszerű kijelölni a változtatási lehetőségeket. Ezek ismeretében állíthatjuk: gyökeres változtatások nélkül is jelentős arányossági javulás érhető el, ennek ma csupán államfilozófiai gyökerű politikai akadályai vannak.

Ha a parlamenti létszám nem változik, vagy csak kismértékben csökken, és a jelenlegi hármaskeret elemeinek egymás közötti aránya is megmarad, az arányosság csak a kiosztás szabályainak módosítása révén növelhető. A mandátumkiosztás módjától függően az arányosság tetszőlegesen beállított fokozatai realizálhatók. Ezeknek itt csak a legfontosabb közelítéseit tekintem át röviden.

A német rendszer arányosítási technikájának átvétele esetén csaknem teljes arányosságot lehetne elérni, és ebben a szisztémában az országos lista fölöslegessé válna, és a második fordulóra sem lenne szükség. Ennek a választási rendszernek az a lényege, hogy a területi listákon csak azok a pártok szereznek mandátumot, amelyek az egyéni kerületekben a listás támogatottságukhoz képest nagyobb arányú mandátumot szereztek. A német választási adatok arra utalnak, hogy ez az arányosítási módszer meglehetősen hatékony: a mandátumarányok és a listás szavazatarányok közötti különbség tizedszázalékokkal mérhető¹⁴. Ráadásul az elvesztett szavazatok aránya is igen alacsony, 1972 és 1987 között 0,2 és 0,5 százalék között alakult. Ha a német rendszert egy az egyben átültetnénk a hazai egyéni kerületi és területi listás beosztásra, a listás helyek számát is 176-ban kellene megállapítani, és így a parlamenti

létszám 352 lenne. Az egyéni kerületek kismértékű csökkentésével ebben a rendszerben az országgyűlés létszámát könnyen mérsékelni lehetne 300 körülire.

Az arányosság lényeges javulását eredményezné az a változat, amely – a német rendszerhez hasonlóan – nem vagy csak kisebb mértékben részelteti területi listás mandátumban azokat a pártokat, amelyek a területi listás arányukhoz képest több egyéni mandátummal rendelkeznek. Ebben az esetben az egyéni kerületben kevésbé sikeres pártok között oszlanak meg a listás helyek – kizárólag vagy kiegészítő jelleggel. A német rendszertől való eltérést az adja, hogy – mivel a területi listás mandátumszerzés is torzít a kerületméretek miatt – az arányosítás továbbélő jelentős forrása az országos listás mandátumkeret. Lényeges újítás lenne, ha töredékszavazataik alapján azok a pártok is részesülnének az országos kompenzációból, amelyek a jogi küszöb miatt nem jutottak egyéni és listás mandátumhoz.

Csak felépítésében és nem elveiben különbözik ettől az az eljárás, amely szerint a területi listás helyeket maradéktalanul kiosztják az adott régióban induló pártok között, az országos listás elosztásban azonban csak azok a pártok vesznek részt, amelyek listás eredményükhöz képest kevesebb egyéni és listás mandátumot szereztek együttvéve. Ez a listás töredékszavazatokat számításon kívül hagyó kompenzáció nem zárja ki azt, hogy egy párt preferenciális szavazatai alapján abszolút többséget szerezzen a parlamentben, ugyanakkor az egyéni kerületi és a listás eredményeket úgy váltaná mandátumokká, hogy a két eredmény közötti kiegyensúlyozás – ha nem is maradéktalanul – lehetővé válna. A rendszerbe alacsony mértékű bekerülési küszöböt is lehet építeni, és ezáltal a kisebb pártok egyáltalán nem juthatnának listás mandátumhoz, vagy csak az országos elosztásból részesülhetnének. Ez a kiegészítés kapcsolható az elsőként említett modellhez is. Az külön kérdés, hogy a bekerülési küszöböt milyen szinten határozzuk meg. Ha a globális – tehát a parlamenti pártokon túlmutató – arányosságon is javítani kívánunk, mindenképpen szükségessé válik a küszöbérték leszállítása¹⁵.

Meg lehetne elégedni a másfél–három százalékos küszöbvel, Izrael és Dánia példájára. Finomabb arányossági szabályozást az jelentene, ha a küszöb az országos listás részesedést már nem gátolná, illetőleg a mandátumszerzés könnyebben teljesíthető feltételeit állapítaná meg.

Végül kínálkozik egy köztes megoldás is, amely mérsékelt arányosítást jelent. Ebben a verzióban a jelenlegi területi listás kiosztás változatlan marad, ám az országos listás keretből csak azok a pártok részesedhetnek, amelyek az egyéni kerületekben kevesebb mandátumot szereztek az arányos országos eredményükhöz képest. Ez a módszer a mai elosztást csak kis mértékben korrigálná.

Ezekkel a változtatásokkal csak akkor nem következne be radikális arányossági javulás, ha egy párt az egyéni kerületekben a preferenciális szavazatarányt kirívóan meghaladó mértékben sikeres, ám ennek csekély a valószínűsége. Ezt leszámítva egyértelműen állítható, hogy az elosztás módszerét megváltoztatva a rendszerváltást követő eddigi két

többpárti választáson tapasztalt nagyságrendű aránytalanságok nem ismétlődnének meg.

Ha a jelenlegi kereteket megváltoztatva a parlament létszáma csökken, az egyéni kerületek számát is korlátozni kell, és csak ennek függvényében szűkíthető az országos kompenzációs keret, máskülönben az arányosság felborul. Az egyéni kerületi mandátumok csökkentésének határt szab a megyei beosztás és a településszerkezet, mivel figyelemmel kell lenni arra, hogy a mandátum/népességszám arány ne boruljon fel.

AZ ARÁNYOSSÁG NÉHÁNY POLITIKAELEMÉLETI ÉS GYAKORLATI ASPEKTUSA

A választási rendszer aránytalansága és a pártrendszer közötti összefüggést kutatva Arend Lijphart (1994:12) azt a hipotézist állította fel, hogy az aránytalanság – a választási rendszer struktúráján és a választói magatartásban kialakuló pszichológiai adottságokon keresztül – mérsékeli a pártok számát és egyúttal növeli a többségi győzelmek valószínűségét.

Ez a feltevés nagy vonalakban igazolódott abban az általa szervezett nemzetközi összehasonlító vizsgálatban, amelynek keretében – egy kutatói kollektíva közreműködésével – 27 demokratikus ország 1945–1990 közötti 70 választási rendszerét, illetőleg az ehhez kapcsolódó választási eredményeket vizsgálta. A legerősebb az összefüggés az aránytalanság és a mesterséges, vagyis a választási rendszer torzításából adódó parlamenti többség között, amit a mindennapi gondolkodás alapján, pusztán logikai úton is természetesnek vélünk. Ennek az empirikusan is igazolt ténynek az a magyarázata, hogy a pártrendszer és a választási eredmények aránytalansága közötti kapcsolat kétirányú: az aránytalanság azzal hat a pártrendszer alakulására, hogy a politikai képviseletből kirekeszti a kisebb pártokat. Másfelől a pártszéttagoltság hat az arányosságra, mivel potenciálisan növeli az aránytalanságot. A nagyon arányos PR-rendszerek arra ösztönzik a politikai aréna szereplőit, hogy újabb és újabb pártformációkkal próbálkozzanak, illetőleg, hogy a kisebb pártokat életben tartsák, különösen, ha hiányzik vagy éppenséggel alacsony a bejutási küszöb, hiszen nyitott az esély a bejutásra, illetőleg a növekedésre. Ugyanakkor ez a pártburjánzás némiképp rontja az arányossági mutatókat azért, hogy igen sok párt nem jut be a parlamentbe.

A képviseletbe bejutó pártok számát más tényezők is befolyásolják, mint például az alkotmányos berendezkedés jellege, a választói magatartásban továbbélő politikai hagyományok, vagy a már intézményesült struktúra önmagát igazoló hatása. Az elemzők egyetértenek abban, hogy az elkülönült végrehajtó hatalom, és kivált az elnöki rendszer, csökkenti a többpártiságot, különösen, ha az elnöki rendszer többségi választási rendszerrel kapcsolódik össze¹⁶. A mi viszonyaink között az alkotmányos berendezkedésnek abban van jelentősége, hogy az elnök körül – strukturálisan legyengített szerepe következtében – nem alakulhatnak ki politikai mozgalmak.

A pártok szabályozása megengedő, és ez megkönnyíti a pártok szervezését. A választási rendszer azonban kifejezetten szelektív, és már az induláskor, 1990-ben erőteljesen megszűrte a pártokat, miután a jelölteket és listákat állító 19 párt közül csak hat jutott be a parlamentbe. Ebben a szelekcióban döntő szerepe volt a jelölési eljárásnak, mivel az esélyek ezen a ponton nagyon behatárolódnak. Közvetett módon itt kerül beszámításra a párt ismertsége, társadalmi beágyazottsága és szervezettsége. 1994-ben ugyancsak 19 párt állított területi listát – miközben 9 kicserélődött –, de a pártlistákon megint csak ugyanaz a hat párt jutott be a parlamentbe.

Mint láttuk, a magyar választási rendszer aránytalansága az egyéni kerületi rendszer sajátos működésének a terméke. A területi listás mandátumelosztás már jóval arányosabb az egyéni kerületinél, ám a kis pártok ebben a mezőben is elvéreznek, mivel a területi széttagoltság és az alacsony támogatottság miatt még akkor sem juthatnak képviselőhöz, ha egy-egy régióban kimagasló eredményt érnek el¹⁷. Legalábbis ezt igazolta a két legutóbbi választás. A küszöb tehát elsősorban az úgynevezett hasznos szavazat lélektani hatásán keresztül sújtja a kis pártokat: azt a meggyőződést erősíti a szavazókban, hogy helyesebb, ha az eleve bejutásra esélyesnek tekinthető pártokra adják szavazatukat, mert az egyébként veszendőbe megy¹⁸.

A hatályos választási rendszer a kis pártok kirekesztését a szisztéma harmadik eleménél, az országos listás mandátumelosztásnál teszi befejezetté. Egyértelmű, hogy sem a kétfordulós egyéni kerületi rendszer, sem az elvben arányos területi listás versengés nem kedvez a politikai vagy egyéb kisebbségeket, single-issue csoportokat képviselő politikai formációknak, sőt, kifejezetten ellenükre működnek¹⁹. Ezen az ágon javulhatna az arányosság, ám a valóságban globálisan tovább sérül, mivel kiszűri a küszöb alatti kis pártokat, azokat is, amelyek eredményeik alapján a szűrő nélküli biztosan mandátumhoz jutnának. Ezen a ponton tehát befejeződik a parlamenti pártkoncentráció folyamata.

Minden választási reform befolyásolja a választás politikai környezetét, jellegétől, mélységétől függően hat a pártok és a választók magatartására és ezáltal az eredményekre is. Így például az egyfordulós rendszerre való áttérés a koalíciós együttműködést korlátozná és a koalíciókötéseket előrehozná. Politikai szociológiai következménye abban mutatkozna meg, hogy a másodlagos preferenciák érvényesülését kizárná. Az egymáshoz közel álló pártok csak abban az esetben lépnének egymással választási szövetségre, ha az egyéni kerületben egyedül nem tudnának jelöltet állítani, vagy ha számításaik szerint egyedül sok helyen eleve nem volna esélyük mandátumot szerezni. A kétfordulós rendszer nyilvánvalóan inkább megfelel a kisebb vagy közepes pártoknak, mivel az első forduló után meglehetősen pontosan fel lehet mérni az esélyeket, és a támogatás biztos ismeretében lehet politikai üzleteket kötni. Erre az egyfordulós szisztémában nincs lehetőség. Az egyfordulós megoldásra való áttérés mellett szól, hogy az elsődleges pártpreferenciákat juttatja kifejezésre, és hosszabb távon elősegíti a pártkoncentrációt és ezáltal az arányosabb, az állampolgári preferenciáknak inkább megfelelő választási eredmények kialakulását.

A választójogi reformot a második kormányzati ciklusban egyetlen párt sem követelte nagyobb hangsúllyal, ez a kérdés nem szerepelt előkelő helyen a különböző pártprogramokban. Az MSZP–SZDSZ koalíció az 1994 nyarán kidolgozott kormányprogramban elkötelezte ugyan magát az arányosítás és az egy fordulóra való áttérés mellett, ám a reform előkészítésére már nem születtek politikailag is mérlegelt gyakorlati lépések. A parlamentben a választójogi reformbizottság tevékenysége az eljárási kérdések áttekintésére szorítkozott, a fennálló rendszer anyagi jogi keretei csak a pártok közötti együttműködés szabályozása által változtak, de érdemben nem módosultak.

Szakmai szempontból azonban a folyamat nyilvánvalóan továbbra is nyitott. Átfogó reform keretében mindenképpen javítani kellene a rendszer arányossági mutatóit, és mérlegelendőnek tartom a részvételi küszöb eltörlését, valamint az egyfordulós rendszerre való áttérés kérdését is. Az lenne a követendő cél, hogy a választási rendszer mesterségesen ne korlátozza a pártképződést, tehát legyen globálisan, az egész pártrendszert tekintve reprezentatívabb. A másik indokolható cél, hogy a kiosztási technika változtatásával váljék elkerülhetővé egy-egy párt kirívó túlreprezentáltsága. Ez finomszabályozással elérhető. Az európai áramlatokhoz csatlakoznánk egy ilyen lépéssel, ahhoz a folyamathoz, amelynek eredményeként a 20. században az egész földrészén tért hódítottak az arányos, a választói akaratot hűen tükröző választási rendszerek.

JEGYZETEK

- ¹ Az LR Hare mandátumelosztó rendszer azt jelenti, hogy az összes érvényes szavazatot elosztják a megszerezhető mandátumok számával, és a kapott szám, a hányados a mandátumkiosztás alapja. A pártokra leadott szavazatokat elosztva a hányadossal, megkapjuk a pártra eső mandátumok számát. Ha még ezen túl is marad ki nem osztott mandátum, az a párt nyer mandátumot, amelynél a legnagyobb az osztás utáni maradék largest remainders (innen az angol rövidítés két kezdőbetűje). A módszer Thomas Hare ír ügyvédtől származik.
- ² Ennek megfelelően például egy olyan arányos rendszerben, ahol a képviselőház 150 főből áll, a természetes küszöb 0,67 százalék, mivel maradék nélküli osztások esetén legalább ilyen eredmény szükséges ahhoz, hogy mandátum elnyeréséhez.
- ³ A tipikus többségi rendszerekben minden kerületben egy mandátumot lehet betölteni egyetlen szavazás eredményeként, és a legtöbb szavazatot szerző nyer, függetlenül attól, hogy abszolút (50 százalék fölötti), vagy csak relatív többséget szerzett.
- ⁴ A két mű csaknem teljes áttekintést ad a modern választási rendszerek lényeges összefüggéseiről.
- ⁵ 1945 után beszélhetünk a választási rendszerek valóságos demokratizmusáról még az úgynevezett plurális demokráciákban is. 1945 előtt a nőknek nem volt választójoga Franciaországban és Belgiumban, 1971-ig korlátozott volt a nők választójoga Svájcban, a feketék választójoga pedig az Egyesült Államokban a Voting Rights Act 1965. évi elfogadásáig (lásd Lijphart 1994:3).
- ⁶ Egyáltalán nem változott a rendszer három többségi (Kanada, Új-Zéland és USA), valamint két PR (Finnország és Svájc) formulát alkalmazó országban. A másik póluson: Görögország öt különböző rendszert alkalmazott 1974 és 1990 között, Franciaország és Németország pedig hatot.

- ⁷ Görögországban történt visszalépés egy kevésbé arányosabb formulára, valamint Máltán alkalmaznak az arányosságot mérséklő technikát. Ausztriában 1992-ben bevezették a 4 százalékos küszöbértéket.
- ⁸ A preferenciális szavazatarány és a mandátumarány közötti különbség az MDF esetében 17,76 százalék volt 1990-ben, míg az MSZP így mért nyeresége már 21,15 százalékra emelkedett 1994-ben, a többi párt esetében az abszolút különbségek nem számottevők. Ezeket mutatja be az alábbi táblázat.

A pártok listás szavazatainak és összes mandátumainak aránya az 1990. és az 1994. évi választásokon

1. táblázat

Pártok	1990		Különbség	1994		Különbség
	Listás szavazatarányok	Mandátumarányok		Listás szavazatarányok	Mandátumarányok	
MSZP	10,89	8,55	- 2,34	32,99	54,14	+21,15
SZDSZ	21,39	23,83	+ 2,44	19,74	17,87	- 1,87
MDF	24,73	42,49	+17,76	11,74	9,84	- 1,90
FKgP	11,73	11,40	- 0,33	8,82	6,73	- 2,09
KDNP	6,46	5,44	- 1,02	7,03	5,69	- 1,34
Fidesz	8,85	5,44	- 3,41	7,02	5,18	- 1,84

- ⁹ Az aránytalanság dimenzióit a relatív különbségek még egyértelműbben mutatják. Ez a mérőszám azt jelzi, hogy mennyi a százalékos különbség a preferenciális szavazatok és a mandátumok arányai között a preferenciális szavazatok arányára vetítve. Ezeket a relatív mérőszámokat mutatja az alábbi táblázat.

A listás szavazatok és a mandátumok arányai közötti relatív különbség a preferenciális szavazatok arányára vetítve (százalékban).

2. táblázat

	1990	1994
MSZP	~ 21,5	+ 64,1
SZDSZ	+ 11,4	- 9,5
MDF	+ 71,8	- 16,2
FKgP	- 2,8	- 23,7
KDNP	- 15,8	- 19,0
Fidesz	- 38,5	- 26,2

A fenti adatok jelzik a rejtett tendenciát: 1994-ben az úgynevezett pozitív mandátumtorzulás, vagyis a győztes(ek) „túlnyerése” mérséklődött 1990-hez képest (83,2 versus 64,1 százalék). Az eltérések halmaza (az összes különbség összege az előjelre tekintet nélkül) 1990-ben 161,8 százalék volt, ez a mérőszám 1994-ben csaknem ugyanekkora: 158,7 százalék.

- ¹⁰ A kieső pártok összetétele változott ugyan, de az arányok ebben a közegben sem módosultak lényegesen, a változás iránya azonban itt is azt jelzi, hogy a torzulás mértéke enyhén csökken. A parlamentbe be nem jutó pártokra leadott listás szavazatok abszolút száma 777 777-ről 683 892-re mérséklődött. (A csökkenés mértéke 12 százalékos.) A kieső

pártokra leadott szavazatok az összes szavazat arányában – megnövekedett részvétel mellett – 1990-hez képest 1994-re 15,8 százalékról 12,7 százalékra mérséklődött. Mindkét alkalommal négy kieső párt listás eredményei haladták meg az egy százalékos küszöbértéket.

¹¹ Meg kell jegyezni, hogy az MSZP globális mandátumnövekménye a preferenciális szavazatok arányára vetítve abszolút mértékben magasabb ugyan az MDF-énél (MDF 42,3–24,7=17,6 versus MSZP 54,1–34,1=20), ám ha az aránynövekedés százalékos mértékét vesszük figyelembe, azt kell megállapítani, hogy az nem állott arányban a az MSZP preferenciális szavazatainak MDF-hez viszonyított növekedésével. Az MSZP listás támogatottsága az MDF-éhez képest 71,2 százalékkal nőtt (24,7 százalékról 34,1 százalékra), míg az összes mandátum arányváltozása csak 27,9 százalék (42,3-ról 54,1 százalékra növekedett).

¹² Ennek az aránytalanságnak a mértékét illusztrálja az alábbi táblázat.

3. táblázat

Pártok	1990		1994	
	Párt-szavazatok	Területi mandátumok	Párt-szavazatok	Területi mandátumok
MSZP	10,9	11,6	32,9	42,4
SZDSZ	21,4	28,3	19,7	22,4
MDF	24,7	33,3	11,7	14,4
FKGP	11,7	13,3	8,8	11,2
KDNP	6,5	6,6	7,0	4,0
FIDESZ	8,8	6,6	7,0	5,6
Kiesők	15,8	0,0	12,6	0,0
Összesen:	99,8	99,7	99,7	100,0

Megjegyzés: 1990-ben a 152 mandátumos területi listás keretből 120, 1994-ben 125 mandátum került kiosztásra.

¹³ Így például a Munkáspárt az 1994. évi választáson legalább 3, a Köztársaság Párt, az Agrárszövetség és a MIEP 2–2 mandátumhoz juthatott volna, elvéve mindegyik parlamenti párttól képviselői helyet vagy helyeket. A parlamenti erőviszonyok nem rendeződtek volna át számottevően, a kis pártok mandátumszerzése sem a kormányozhatóságot, sem az alkotmányozó erőt nem érintette volna.

¹⁴ A rendelkezésünkre álló adatok 1972 és 1987 között azt mutatják, hogy a különbség egyetlen egyszer sem haladta meg az egy százalékot (lásd Ritter–Niehuss 1987).

¹⁵ A nemzetközi összehasonlítás jó mintául szolgál: Izrael 1,5 százalék, Dánia 2 százalék, Norvégia és Svédország 4 százalék, holland európai választások 4 százalék. Az öt százalékos küszöböt csak a német rendszer alkalmazza (valamint Franciaország az európai választásoknál); még ennél is megfelelőbb lenne a Lijphart által ajánlott megoldás, az úgynevezett csúszó küszöb: 1 százalékos listás eredmény egyetlen mandátumot jelentene, 3 százalék fél-arányos reprezentációt, 5 százalék pedig teljeset.

¹⁶ Hasonlóan hat az úgynevezett kategorikus szavazás, ami azt jelenti, hogy csak egy párt-ra, illetőleg pártjelöltre lehet szavazni. Ebből az is következik, hogy az elnöki rendszer felé való elmozdulás – a köztársasági elnök szerepének radikális növelése – és a kategorikus szavazati forma – egymandátumos egyéni kerületi rendszer – dominanciája csökkenti az aránytalanságot.

¹⁷ A kerületnagyság jelentőségét mutatja, hogy akkor sem szerezhetnének mandátumot, ha eltörölnék a bejutási küszöböt. A küszöb jelentősége tehát az országos kompenzáció blokkolásában mutatkozik meg.

- ¹⁸ Nem tudjuk, hogy a hasznos szavazat effektus a valóságban milyen módon befolyásolja a magyar választókat. Csak feltételezzük, hogy ha már annyira motiváltak, hogy elmennek szavazni – hacsak nem nagyon elkötelezettek –, nem szívesen vesztegetik el csekélyke politikai tőkájukat, szavazatukat.
- ¹⁹ Az országos lista minimálisan 58 helyet biztosít a kiegyenlítésre, az első forduló egyéni kerületi és a területi listás „elveszett szavazatok” szerinti mandátumjuttatásra. A keret még bővíthet is a területi egységekben ki nem osztható mandátumokkal. Ez a bővülés nem is elhanyagolható: 1990-ben 32, 1994-ben 27 mandátum került fel a kiegyenlítő-arányosító országos listás keretbe. Ismert az a tény, hogy a mandátumfajta közötti elsőleges arányok – 46,6 százalék egyéni kerületi, 39,4 százalék területi listás és 15 százalék országos listás hely – eleve korlátozzák a kiegyenlítési kapacitást, mivel a valóságos kompenzáció az országos szinten mehet végbe, ám ez a keret a „felcsúszások” ellenére elégtelen a már kialakult torzulások orvoslására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bobbio, Norberto 1987. *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*. Polity Press
- Lijphart, Arend 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press
- 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford University, Oxford
- Narud, Hanne Marthe 1996. *Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems*. Oslo: Institute for Social Research
- Reeve, Andrew–Alan Ware 1992. *Electoral Systems. A Comparative and Theoretical Introduction*. Routledge
- Sartori, Giovanni 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan
- Smith, Gordon 1989. *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*. Dartmouth
- Stumpf István (szerk.) 1997. *Két választás között*. Budapest: Századvég
- Szoboszlai György 1996. *A parlamenti választási rendszer átalakításának kérdései*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- 1997. A választási rendszer reform-irányai. In: Stumpf István (szerk.) *Két választás között*. Budapest: Századvég, 28–40.
- Taagepera, Rein–Matthew Soberg Shugart 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press
- Wiener György 1997. A választási rendszer reformja. *Magyar Közigazgatás*, (XLVII. évf.) 6.

SZIKINGER ISTVÁN

A magyar rendvédelem és az Európai Unió*

A rendvédelem nem megy Európába

Magyarország a közös politikai értékek és a gazdasági integráció Európájába tart, a rendvédelem azonban térben és időben leragadt. Ha egyáltalán elmozdulás tapasztalható, az általában inkább távolodást, mint közeledést jelent az egyébként megcélzott világhoz képest. A továbbiakban számos példával fogom alátámasztani ezt az elszomorító megállapítást. Meg kell azonban jegyezni, hogy egyáltalában nem valamiféle elfogult értékelésről van szó, az európaisághoz való viszonyulásunk számos alkalommal kifejezésre juttatott, tudatos politikai magatartást tükröz.

Miközben például közismert, hogy milyen vaskövetkezetességgel ragaszkodtunk a kisebbségekkel kapcsolatos európai ajánlások érvényesítéséhez a szomszédokkal kötött alapszerződések előkészítése során, ugyanez a hozzáállás éppen ellenkezőjébe fordult a rendvédelmi jogalkotás folyamatában. Lusztig Péter például a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII törvény (a továbbiakban: szolgálati törvény) javaslatának parlamenti vitájában elvi élel hangsúlyozta: „Az Európai Unió ajánlási normái több hozzászólásban is felmerültek. ... Felelősséggel ki merem jelenteni, hogy ezeknek az ajánlásoknak jelentős részét még az Unió tagállamai sem teljesítették. Ők egy folyamatot tételeznek fel, amely folyamatban egyes tagországok előrébb, mások hátrébb tartanak” (Lusztig 1996). Nem igényel mély magyarázatot, hogy egy újonnan elfogadandó törvény ilyen elvi alapokon legalábbis ahhoz járul hozzá, hogy az említett folyamatban hazánk még hátrébb tartson. Ez pedig nyilvánvalóan ellentétes az ajánlások egyébként helyesen jellemzett célmeghatározó jellegével. Ugyancsak meg kell jegyezni, hogy a rendvédelemre vonatkozó ajánlások, hasonlóan más dokumentumokhoz, egyre inkább olyan nemzetközi szerződések részévé válnak, amelyekhez a csatlakozás Magyarország nyíltan hirdetett vágyai között szerepel (pl. Schengeni Egyezmény, Europol-konvenció).

* A tanulmány a Swiss National Fund támogatta kutatás részeként készült.

Kuncze Gábor belügyminiszter például szükségesnek tartotta közölni az Európai Unió tagállamainak Budapesten akkreditált nagyköveteivel, hogy a szervezet Bizottságának hazánkról alkotott véleménye – amely egyébként általában és a tárcát érintően is alapvetően pozitív – téves megállapításokat is tartalmaz. Elmondta, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényről (a továbbiakban: rendőrségi törvény) nem állítható az alkotmányellenesség, mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a benyújtott indítványokról nem dönt. A szintén kifogásolt vádalku pedig Magyarországon nem létezik, emiatt gond sem lehet vele (Kuncze 1997). Ezzel szemben azonban a bizottsági vélemény szerint a rendőrségi törvény nem alkotmányellenes, hanem annak néhány rendelkezése alkotmányosan megkérdőjelezhető, kérdéses (The constitutionality of some provisions of the law on the police is questionable). Ha pedig az Alkotmánybíróság előtt több indítvány van, amelyeket nem utasított vissza a testület nyilvánvaló alaptalanság címén, akkor a Bizottság megállapítása korrekt és a miniszter sem mondott mást: a rendőrségi törvény néhány rendelkezése alkotmányosan megkérdőjelezhető. Vádalku tényleg nincs Magyarországon, a szakmai zsargonban annak nevezett intézmény (megállapodás az elkövetővel) azonban létezik. Itt ismét az országvélemény fogalmaz jól, amikor idézőjelbe teszi a kifejezést, ami azt jelenti: úgynevezett, de valójában nem igazi vádalku (EU-vélemény 1997). Ha tehát a miniszter kijelentései nem teljes tájékozatlanságon, a kritizált anyag pontos ismeretének hiányán alapulnak – amit természetesen nem tételezek fel, kivált nem ilyen politikailag kényes kérdésben –, akkor teljesen világos, hogy az Unió rendvédelmi elvárásaival szembeni nyakas ellenállás fejeződött ki a mondottakban.

Az igazán súlyos gondot mindamellert nem elsősorban a szavak, hanem a tettek, azaz a jogalkotás és jogalkalmazás valóságos alakulása és hatásai okozzák. Teljesen egyértelmű például, hogy az európaiság egyik ismérve a határőrizet katonai-védelmi jellegének háttérbe szorítása és rendészeti tevékenységként való felfogása (Hellenthal 1995; Hoppe 1992). Ezzel szemben Magyarországon a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: határőrizeti törvény) kifejezetten megerősítette a törvényben megjelölt feladatokat ellátó szervezetnek a fegyveres erők kötelékébe tartozását, továbbá a honvédség közreműködését a határőrizetben. Nem érv a határőrség kettős természete mellett, hogy maga az Alkotmány mondja ki az ilyen jogállást, hiszen az alaptörvényt nem sokkal a hivatkozott jogszabály elfogadását követően többször is módosították.

A továbbiakban konkrét példák segítségével mutatom be az európaisággal dacoló rendvédelmi politika következményeit.

AZ EURÓPAI ÉRTÉKEK ELUTASÍTÁSÁNAK NÉHÁNY PÉLDÁJA

A részletesebb vizsgálódások előtt le kell szögezni, hogy az Unióhoz való csatlakozásunkat, általában a fejlettebb országokhoz való felzárkózásunkat a vizsgált körben hátráltató tényezők igen távol állnak a speciális

integrációs elvárások problémáitól. Valójában ilyenek gyakorlatilag nem is léteznek, hiszen a rendvédelmi együttműködést speciális szerződések szabályozzák az Unión belül is, az „*acquis communautaire*” körébe tartozó, témánk szempontjából irányadó legfontosabb források – így mindenekelőtt a Maastrichti Szerződésben kifejezetten is említett Emberi Jogok Európai Egyezménye – pedig a csatlakozási szándéktól függetlenül is kötelezőek ránk nézve. A bevezető gondolatokkal összhangban az is természetes, hogy az Európához való közeledésünket nehezítő megoldások rendszerint univerzális normákat is sértenek, miközben megfelelésük a magyar Alkotmánynak szintén kétséges.

A rendőrségnél a gondok ott kezdődnek, hogy a törvény nem határozza meg világosan a szervezet jellegét. Konkrétan arról van szó, hogy a bűnüldöző, bűnmegelőzési, államigazgatási és rendészeti jelzők egymás mellé tétele (rendőrségi törvény 3. § (1) bek.), továbbá a tartalmilag megfoghatatlan „rendvédelmi” megjelölés teljesen alkalmatlan arra, hogy az egyes eljárások során az alapul szolgáló processzuális szabályokat megtaláljuk. A törvény maga semmilyen eligazítást nem ad, még az államigazgatási eljárási törvény hatályáról sem szól. Súlyos gond ez, hiszen a „*due process*” követelménye önmagában az emberi jogok fontos garanciája. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében is hivatkozott „törvényben meghatározott eljárás” az alkotmányos demokráciák jogfelfogása szerint csak olyan szabályozott működést jelenthet, amelyen belül a jogok védelmének biztosítékai is helyet kapnak. Az államszervezeti jelleg világos rögzítésének mellőzése természetesen megnehezíti a felelősség és a kontroll következetes érvényesítését is.

A mondottak után nem meglepő, hogy a rendőrségi törvény számos rendelkezése közvetlenül is alkotmányos, illetőleg európai normákba ütközik. Ilyen például a 12. § (2) bekezdésében foglalt előírás, amely szerint a rendőr a szolgálati előljáró jogszabálysértő utasításának teljesítését nem tagadhatja meg, kivéve, ha a végrehajtással bűncselekményt valósítana meg.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében foglaltakat sértik a rendőrségi törvény előállításra vonatkozó egyes rendelkezései is. A törvény 33. §-a lehetővé teszi, hogy előállítsák többek között azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, valamint azt, akit eltűntként köröznek. A jogszabály azt is előírja, hogy az előállítottat kérelmére az előállítás okáról tájékoztatni kell.

Az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának joggyakorlatával összhangban egyértelműen megállapítható, hogy az előállítás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikke alapján ítélandó meg. Ezt az értelmezést erősíti magának a rendőrségi törvénynek a 97. § (1) bekezdése h) pontjában adott meghatározás is, amely az előállított személyt fogvatartottnak minősíti.

Megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkében adott kimerítő felsorolás kizárja a személyi szabadságtól való megfosztás lehetőségét a rendőrségi törvényben adott szabályozás szerint. A jelző nélküli, tehát egyszerű gyanú a civilizált államok jogrendjében nem szolgálhat alapul ilyen súlyos jogkorlátozásra, következkép-

pen az Egyezmény is alapos vagy ésszerű (reasonable) gyanú fennállását követeli meg. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte, hogy a gyanú megalapozottsága (reasonableness) lényeges összetevő az önkényesség elleni garanciarendszerben. Az eltűnés pedig önmagában semmiféle normasértést nem valósít meg, így az előállítás lehetőségének általános tétele teljesen érthetetlen és értelmetlen. Ezért az Egyezmény ilyen jogcímen – szemban a mi rendőrségi törvényünkkel – nem engedi meg a személyi szabadságtól való megfosztást.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkének (2) bekezdése szerint: „Minden letartóztatott személyt letartóztatásakor tájékoztatni kell letartóztatása okairól és a legrövidebb időn belül közölni kell vele az ellene emelt vádakat”. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkének (2) bekezdése pedig megköveteli: „Minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról”. Tény, hogy az idézett szövegek rossz magyar fordítása félreértésre adhat okot. Az angol szövegben „arrest” szóval jelölt beavatkozás ugyanis nem a magyar előzetes letartóztatásnak felel meg, hanem a személyes szabadság megvonásának tényére utal. Ez egyébként a fent említett joggyakorlat alapján teljesen egyértelmű. A hazánkban is belső jogként hatályos nemzetközi normák eszerint nem engedik meg azt, hogy a személyi szabadságtól való megfosztás okát csak az érintett kérelmétől függően közöljék. Nyilvánvaló, hogy az előállítási okok ismeretének hiányában indokolatlanul megnehezül, az esetek jelentős részében gyakorlatilag megghiúsul a kártérítésre jogosultság, a jogorvoslati jog, illetőleg a bírósághoz fordulás jogának érvényesülése. Különösen sújtja mindez azokat, akik nem beszélnek magyarul.

A rendőrségi törvény 36. §-ának (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekménnyel a nyilvánosságot tájékoztathatja és ennek során a „bűnelkövető” személyi adatait nyilvánosságra hozhatja. Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 2. bekezdése kimondja, hogy „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították”. Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak más alapvető nemzetközi dokumentumok, de a magyar Alkotmány is. Az európai egyezményt alkalmazó strasbourgi szervek határozottan rámutattak arra, hogy a bűnösséget akár csak közvetve is sugalló publicitás, különösen, ha az a hatóságokra vezethető vissza, sértheti az ártatlanság vélelmét, de még a fair tárgyalás követelményére is negatívan hathat. Márpedig a „bűnelkövető” személyi adatainak nyilvánosságra hozatala több mint a bűnösségre közvetve utaló jelzés. Hasonló a helyzet a már említett „vádalku” esetében, ahol a rendőrség bizonyos feltételek mellett „a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével információs szolgáltatásban állapodhat meg a bűncselekmény elkövetőjével” (rendőrségi törvény, 67. § (1) bekezdés). Kérdés, hogy ki nevezhető elkövetőnek akár a büntetőeljárás megindítása előtt. Hangsúlyozni kell, hogy ebben az esetben az egyébként fenyegető büntetésnél sokkal súlyosabb helyzetbe hozhatja a rendőrség az érintett személyt, hiszen az infor-

mátorként való közreműködés többoldalú fenyegetettséggel jár. Azt pedig nyilván a jogalkotó sem gondolta komolyan, hogy itt az „elkövető” reális alkupozícióban van.

Igen nagy súlyt kap az uniós együttműködésen belül az adatkezelés és adatvédelem megfelelő mértékű egységesítése. Témánk szempontjából figyelmet érdemelnek mindenekelőtt az Europol-szerződés előírásai, amelyek az 1981-es adatvédelmi egyezményre és a hozzá kapcsolódó R. (87) 15. számú, a rendőrségi adatkezelésre vonatkozó ajánlásra utalnak. Az elvárások általános megvalósítandóságát támasztja alá az is, hogy az Unióhoz kapcsolódó hasonló jellegű dokumentumok, így a vámügyi információs technológiáról szóló konvenció is gyakorlatilag azonos követelményeket támaszt. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy az adatvédelmi egyezmény, valamint a hozzá kapcsolódó szabályok és ajánlások az együttműködés kiterjesztésének alapfeltételeit adják.

Mindezek fényében aggályosnak mondható a rendőrségi törvény több előírása, így például a 77. § (1) bekezdése, amely a következőképpen szól: „A rendőrség által bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak rendőrségi, illetve bűnüldözési célra lehet felhasználni”. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (87) 15. számú ajánlása rendőrségi és igazgatási adatok között tesz különbséget. „Rendőrségi célok”-on érti mindazokat a feladatokat, amelyeket a rendőrhatalóságoknak a közrend fenntartása és a bűncselekmények visszaszorítása és megelőzése érdekében kell végrehajtaniuk. Logikus, hogy az ajánlás által is használt „igazgatási célú” adatfeldolgozás az említett körön kívül esik. Az ajánlás rendőrségi célból biztosítja a szükséges (többek között különleges) adatok kezelésének lehetőségét, ugyanakkor szigorú követelményeket támaszt a tevékenységgel szemben. A 2. elv 1. pontja szerint például „A rendőrségi célból történő személyes adatok gyűjtését olyan mértékűre kell korlátozni, amilyen mértékben az valamely valóságos veszély megelőzése, avagy meghatározott bűncselekmény visszaszorítása érdekében szükséges. E rendelkezés alóli bármilyen kivételt a belső jog különös szabályában kell rögzíteni”. Ehhez és további speciális előírásokhoz kell viszonyítani az ajánlás, 4. elvét, amely szerint a rendőrség által rendőrségi célra gyűjtött és tárolt személyes adatokat kizárólag rendőrségi célokra szabad felhasználni. Ide kapcsolódik az adatok tárolására vonatkozó 3. elv 3. pontja, amely egyebek mellett rögzíti, hogy az igazgatási adatokra nem alkalmazhatók a rendőrségi adatok kezelésének szabályai.

A rendőrségi törvény nyilvánvalóan az ajánlások szerinti „rendőrségi célú” adatok feldolgozásának kereteit meríti ki „bűnüldözési adatkezelés” címszó alatt. Bizonyítja ezt, hogy a törvény szerinti bűnüldözési adatok köre (84. §) egyáltalán nem szűkül a konkrét bűncselekmények közvetlen megelőzésére és felderítésére, nyomozására. Ide sorolja a jogszabály az ismeretlen holttestek és a rendkívüli halálesetek jellemzőit (*h* pont), a szabálysértés megelőzése céljából rögzített adatokat (*p* pont), továbbá az általános segélykérő telefonszámon beérkező hívásoknál a hívó fél által használt telefonállomás azonosított adatait, valamint a hívások tartalmát (*s* pont) stb.

A mondottak alapján a célhoz kötöttség elvének és a rendőrségi törvény 76. §-a (4) bekezdésében helyesen rögzített garanciális szabálynak kizárólag az felelne meg, ha a bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat csak bűnüldözési célból lehetne felhasználni.

A rendőrségi törvény mellett a közbiztonság védelmét meghatározó további jogi normák is kifogásolhatók az európai sztenderdekhez való igazodás oldaláról. Magyarország fenntartással csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, mert szabálysértési ügyek esetében a taggá váláskor nem volt lehetőség bíróság döntését igényelni. Elfogadhatatlan, hogy azóta semmi érdemi előrelépés nem történt az igazságszolgáltatás alapkövetelményeinek biztosítására, miközben a rendőrség újabb szabálysértési hatásköröket kapott. Durván sérti a hatalommegosztás elvét az, hogy a rendőrség ellátja mind a vádnak megfelelő, mind pedig a bírói jellegű funkciókat, miközben az igazságszolgáltatási szerepet betöltő előadók nem csupán utasíthatók, de a törvénysértő utasítások végrehajtása is elvárás velük szemben.

Ellentétben áll az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglaltakkal a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 28. §-ának (4) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a rendőrség az idegenrendészeti szabályok megtartásának ellenőrzése céljából magánterületre vagy magánlakásba bármikor belépjen. Tipikus példája ez az alapvető jogokat a szervezeti érdekek alá rendelő szabályozásnak, ami alkotmányosan megengedhetetlen. A magánszféra szentségének akár technikai jellegű szabályok érvényesítése érdekében történő súlyos korlátozása nem fér össze az európai jogfelfogással, a demokratikus társadalmakban szükséges megszorítások indokoltságáról vallott nézetekkel. A gyakorlatból vett példákkal élve: egyébként nem bűnöző, az esetek jelentős részében nem is jogsértő személyekre éjjel rátörni adminisztratív előírások ellenőrzése céljából enyhén szólva is sérti a szükségesség és arányosság elvét. A privátszféra védelme emberi jog, tehát nem kötődik állampolgársághoz. Feltéve – de meg nem engedve –, hogy külföldiekkel szemben ezen a téren különbség tehető, rá kell mutatni arra, hogy ez a korlátozás természetesen kiterjed a közvetlenül érintetten túl mindazokra, állampolgárságuktól függetlenül, akiknek az adott magánlakáshoz vagy magánterülethez jogaik fűződnek.

Szó volt már a határőrizet katonai jellegének megszüntetéséről. Magyarországon a határőrizeti törvény fenntartotta a határőrségnek a fegyveres erők kötelékébe tartozását, noha ez nem pusztán európai elvárásokba, hanem hatályos Alkotmányunkba is több ponton beleütközik. Alaptörvényünk 40/B §-ának (2) bekezdése határozottan kimondja: „A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő”. Ez a szabály tökéletesen megfelel a hatalomkoncentrációt el-

utasító demokratikus államok gyakorlatának, amelyek a katonai erők belső rendfenntartási célú alkalmazását rendszerint szigorú feltételekhez kötik. Helyes és korábban nálunk is következetesen alkalmazott értelmezése szerint a fegyveres erők semmiféle rendészeti tevékenységet nem végezhetnek. Logikus folyománya mindennek, hogy a „kettős jogállású” határőrséget tisztán rendészeti szervezetté kellett volna átalakítani. Erre a kézenfekvő következtetésre jutott az 1990-es szabad választások után megalakult első kormány is, amely programjában (X. fejezet, 4.4. pont) határozottan kinyilvánította, hogy a szovjet mintára felépített katonai határőrizet megbomlott, és a határőrséget a belügyminiszter irányításával működő határrendészetté kell szervezni, ami nem része többé a fegyveres erőknek. Mindezzel szemben az 1997-ben elfogadott határőrizeti törvény 2. §-a úgy rendelkezik, hogy „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre”. A törvény indokolása arra hivatkozik, hogy a határellenőrzési rendszer átalakításának általa megcélzott iránya a vonatkozó EUnormák figyelembevételével történt, egyidejűleg alapjaiban kielégítve a Schengeni Egyezmény-rendszer elvárásait is. Ez azonban nem így van. Az egyszerre katonai és rendőri funkciókat ellátó szervezet természetesen nem elégítheti ki az adatkezelés célhoz kötöttségének követelményét, hiszen a határőr nem választhatja szét saját magában a rendőrt és a katonát. Nem élhet a határőrség a forró nyomon üldözés közben történő határátlépés egyébként sokszor sikerrel kecsegtető lehetőségével sem, amelyet a Schengeni Egyezmény lehetővé tesz, de az uniós fejlődés is efelé halad. Fegyveres erőként ugyanis a határőrség csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával hagyhatja el a magyar felségterületet. Egy ilyen döntés meghozataláig azonban minden bizonnyal kihűl a forró nyom.

Megjegyzendő, hogy a védelmi és rendészeti funkciók összekeverése szakmailag is teljesen indokolatlan. A határőrség vezetése az eredeti, lényegesen csökkentett létszámú és alapvetően hivatásos állományúakból álló, a fegyveres erőkről leválasztott szervezet koncepcióját meggyőződéssel támogatta, határozottan állítván, hogy az képes a rendészeti feladatok ellátására, beleértve az államhatár biztonságos őrzését (Nováky 1991). Ezzel szemben sem a jelenlegi – lényegében az 1980-as évek végétől változatlan – létszámmal a határőrség nem képes – mint ahogy korábban sem volt képes – ellenséges támadás esetén akár csak rövid ideig is ellenállást tanúsítani. Ennélfogva a határvédelem döntő tényezőjének a honvédséget kell tekinteni (Máhunka 1993). Már csak azért is, mert a határőrség működésében időközben a rendészeti jelleg vált dominánssá, alapvetően erre felkészült tisztek vezetik a szervezetet (Szabó 1994).

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt rendelkezések megsértése a határőrség esetében is fennáll, hiszen rendészeti jogosítványait ez a szervezet alapvetően a rendőrségi törvény szerint gyakorolja. Vannak azonban további problémák is, némelyikük már közvetlenül ösz-

szefügg a határőrség sajátos jogállásával, különösen a kettős – katonai és rendészeti – jelleggel. Az európai emberi jogi egyezségokmány az egyes jogok közül első helyen említi az élethez való jogot. Igaz, a kivételek megengedése terén meglehetősen nagyvonalú, ami nyilván a megkötésekor fennállott nemzeti jogrendszerek tiszteletben tartásával magyarázható. Még így sem megengedett például a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 34. §-a (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott eset, amikor egy létesítménybe történő jogellenes behatolás a fegyverhasználat kiváltó oka.

A rendőrség és a határőrség mellett a többi fegyveres szerv működésének alapjait meghatározó joganyag rendelkezései is az európai elvárásokkal ellentétes szabályokat tartalmaznak. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 27. §-ának (3) bekezdése például nyíltan előírja, hogy a hivatásos állomány tagja bűncselekmény nyilvánvaló elkövetésének kivételével – az előjáró figyelmének a törvénysértésre való felhívása mellett – jogellenes tevékenységet végezzen, ha arra kap parancsot. Mivel pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége szinte kivétel nélkül olyan cselekményekből áll, amelyek csak a jogellenesség hiánya miatt nem minősülnek bűncselekménynek, ezért a kriminális magatartás felismerése a parancs alapjául szolgáló adatok ismerete nélkül a mindennapi munka során alig lehetséges. Elég utalni arra, hogy a hazai jog szerint bűncselekménynek minősül a személyes adatok céltól eltérő kezelése. Így elmondható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében már nem csupán a törvénysértő, hanem a bűnös magatartás elvárása is intézményesedett. Az előjárók természetesen itt és másutt is teljes felelősséget viselnek az alárendelt parancsra végrehajtott cselekedeteiért, csak hogy éppen ők azok, akik a fegyelmi, szabálysértési eljárást lefolytatják, vagy éppen nyomoznak a katonai vétségek ügyében. Márpedig nehezen várható el, hogy egy parancsnok önmagát leplezze le akár önfeljelentéssel, akár azzal, hogy elfogultnak nyilvánítja magát olyan kérdésben, amelyben saját rendelkezésének törvényességét kellene felülbírálnia.

Kimutatható az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértése a rendőrök, katonák és más fegyveresek jogállását meghatározó szolgálati törvényben is. Példaképpen említhető a véleménynyilvánítás szabadsága, amely nem korlátozható pusztán arra a tényre hivatkozva, hogy valaki fegyveres szerv tagja. Következik ez abból a szabályozási módból, amely az egyesülési és gyülekezési jognál kifejezetten megengedi a jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai számára való megszorítását (11. cikk), a véleménynyilvánításról szóló, ezt közvetlenül megelőző 10. cikk azonban ilyen felhatalmazást nem tartalmaz. A két norma összevetéséből kitűnik, hogy a jogalkotó szándéka szerint a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra és más értékekre való általános utalásból közvetlenül nem vezethető le a „fegyvereseket” érintő korlátozás, ellenkező esetben a 11. cikknél nem kellett volna külön említetni. A magyar Alkotmánybíróság 30/1992 (V. 26.) számú határozata is leszögezi, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága egyfajta anyajog a kommunikációs jogok rendszerében. Ez azt jelenti, hogy elnyomásával szá-

mos más alapjog is sérülni fog. Ugyancsak kijelentette és következetesen képviseli a testület, hogy mindezzel összhangban a szabad véleménynyilvánítás korlátozása esetén kevésbé nyomós indok az intézmények által közvetített alapjogvédelem, a legkevésbé pedig valamely elvont érték (pl. köznyugalom). A korlátozással védeni kívánt törvényes érdekek a fegyveres szervek, azon belül pedig értelemszerűen az előljárók és feljebbvalók tekintélye, még hozzá közhatalmi státusukra tekintettel. Ez pedig az Emberi Jogok Európai egyezménye szerint nem sorolható az intézmények által közvetített alapjogvédelem alá, hiszen a fegyveres szervezetekhez tartozás a kifejtettek szerint ezen alapjog korlátozását önmagában nem legitimálja. Legfeljebb elvont értékek rendkívül áttételes védelméről lehet tehát szó, miközben a vélemény szabad nyilvánításának alapvető joga azzal a hivatali tekintéllyel ütközik, amelynek egy demokratikus államban nagyobb toleranciával kell fogadnia a bírálókat.

TOTÁLIS ELHÁRÍTÁS VAGY TOTÁLIS ÁLLAM?

A magyar rendvédelemtől nem idegen a totális elhárítás, az emberi jogokat a biztonságvédelmi tevékenység mindenkorai céljainak feltétlenül alárendelő szemlélet és gyakorlat. A különleges adatokat tartalmazó kórházi anyagok válogatás nélküli elvitelétől (Drávcuz 1997) a szórakozóhelyek teljes vendégkörének igazoltatásáig széles a mindent átfogó ellenőrzések palettája. Egy éjszakai akcióról első kézből beszámoló cikk a következőképpen írja le a feladat meghatározását: „A parancs világos. Blokád alá venni a Belvárost és kiszűrni a kétes elemeket” (S. I. 1997).

Mindezt azért kell leszögezni, mert a továbbiakban arról lesz szó, hogy milyen is valójában ez a sajátosan magyar (?) rendvédelem, amely öntudatosan, pártállásra tekintet nélkül áll ellen az Európa nyugati feléből származó értékeknek és alkotmányos elvárásoknak. Mindenekelőtt a közhatalom, másfelől pedig az egyének és közösségeik közötti viszony jellege határozza meg a rendőrség és más közbiztonság-védelmi szervezetek helyét, szerepét és lehetőségeit a társadalomban. Mindamellet maga a rendfenntartás is nagyban hozzájárul ennek a kapcsolatnak az alakításához, hiszen a rendőrség és más hasonló funkciójú szervezetek közvetítik a leglátványosabban a hatalom valóságos értékeit és normáit az emberek tömegei számára. Hannah Arendt igen meggyőzően fejtette ki, hogy a rendőrségek meghatározott módon való működtetése jól kirajzolódó hasonlóságot hozott létre a totális és a demokratikus államok erőszak-apparátusai, rajtuk keresztül pedig hatalmi rendszerei között. A posztkommunista fejlődés is alátámasztja következtetésének igazságát: a totális kormányzás kialakulásának lehetősége minden civilizációban benne rejlik. Konkrét történelmi példára utalva azt is leírta Arendt, hogy a totális államokban a hatalom csúcspontjára felemelkedett rendőrségek különösen alkalmasak voltak az őket működtető rezsim megsemmisítésére, még hozzá olyan emberek tömegein való dominancia révén, akik semmiféle bűncselekményt nem követtek el (Arendt 1973: 288–302).

A hatalom csúcsaira való felemelkedéssel kapcsolatban meg kell jelezni, hogy a rendőrségi törvény 4. §-a (3) bekezdésének a. pontja értelmében a belügyminiszter képviseli a testületet az Országgyűlés és a kormány ülésein. Ehhez képest az államalkotó tényezőkként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről e tanulmány megírásakor még folynak a parlamenti viták, holott annak megteremtése már évek óta törvényi kötelezettsége a törvényhozásnak. A kormány ülésein való képviseletről pedig még csak nem is álmodhatnak ezek a csoportok. A rendőrség tehát tagadhatatlanul a hatalom csúcán van, ami a döntések tartalmában egyértelműen ki is mutatható.

Egyetértek Arendttel abban, hogy az egyének különböző kategóriákba sorolása és a jogok ettől függően megvalósuló porciózása a totális állam felé vezető út állomása. A hatalmi döntések befolyásolásában megjelenő indokolatlan súlyú rendőri érdekérvényesítés a hatalommegosztást, az emberek nagy csoportjainak megkülönböztetése és közülük egyeseknek a jogok teljes élvezetéből való kizárása pedig az egyetemes és a létezéshez kötődő emberi jogok eszméjét tagadja és akadályozza a kibontakozásban. Márpedig éppen a hatalommegosztásban is kifejeződő demokrácia és az emberi jogok tisztelete adja az alkotmányosság két sarkkövét.

Ilyen megvilágításban érthető, miért jelent óriási veszélyt az a gondolat, amelyet az akkor hivatalban lévő belügyminiszter, Boross Péter elvi igénnyel fogalmazott meg a rendőrségi törvény javaslatának parlamenti előterjesztése során. Kijelentette, hogy „a demokratikus jogállamiságra jellemző szabadságfok csak a törvénytisztelő állampolgárt illeti meg. A bűncselekményt elkövető, bűnöző életmódot folytató személyek ellen, a közrend érdekében, a törvények előírásai szerint kell fellépni, lehetővé téve a gyors és hatékony intézkedéseket” (Boross 1993). A vitában többen visszaigazolták a miniszter felfogását, nem egy esetben még nyomatékosabban kifejtve, hogy a rendőrség a becsületes emberek védelmét a becstelenség korlátozásával valósítja meg (Mezey 1993). Mindez meglehetősen egyértelmű elismerése annak a nézetnek, amely szerint „Az élethez és javakhoz való jog értelemszerűen a tisztességes és ártatlan embert illeti meg, a bűnöző életmódot folytató, züllött egyént nem!” (Udvaros 1997). Sajátos megoldást tartalmazott például az a rendszer-váltás előtti kitöltési tájékoztató, amely a magatartást kesigítő támpontként megjelölve a bűnügyi statisztika vezetésére irányadóan kimondta, hogy „nem szabad cigánynak tekinteni azokat, akik korábbi életmódjukat és szemléletüket megváltoztatva letelepedtek, rendszeres munkából tartják el magukat és családjukat, szakítottak a cigány-hagyományokkal, és életvitelüket a becsületes dolgozó állampolgárok közé való tartós beilleszkedés jellemzi”. Itt tehát a decens életvitel jutalma az, hogy az érintettet nem kell többé a kisebbség tagjának tekinteni, amiből persze logikusan folyik a cigányság és a bűnözés fokozottabb összemosódása, hiszen a becsületes emberek nem cigányok többé (Hegedűs 1978: 57–58).

A hosszú évszázadok alatt kicsiszolódott, elkülönült funkciókra épülő igazságszolgáltatási folyamat alkotmányos rendszerekben a bíróság mindenkire kötelező döntésével zárul, ám tudjuk, hogy még így is időről idő-

re bekövetkeznek sajnálatos, esetenként tragikus tévedések. Ehhez képest igencsak kurta-furcsa megoldást ad a törvényen kívül helyezett bűnözők körének meghatározására a rendőrségi törvény, amely a miniszteri exozé szerint abból indul ki, hogy „A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt” (Boross 1993). Meg kell jegyezni, hogy ez a felfogás – amely egyébként ténylegesen meghatározta a rendőrségi törvény elvi alapjait – nem csupán az ártatlanság vélelmétől és a korai eljárás ténybeli tévedéseinek lehetőségétől tekint el, hanem attól is, hogy a rendőrség az esetek többségében egyáltalában nem jogsértésekkel kapcsolatos eljárásokat folytat, hanem egyszerű igazgatási tevékenységet végez. A jelzett tételeket összevetve ismét Hannah Arendt találó megállapításához jutunk el, amely szerint, a nem totális államokban a rendőrség szervezte az emberek csoportjainak törvényen kívül helyezését (Arendt 1993: 302).

Nem szabad azon csodálkozni, hogy a jelzett bátorítás mellett a rendőrség valóban saját kezébe veszi a „bűnözés elleni harc” vitelét és ennek során sem az ellenség („bűnözők”, „alvilág”, illetőleg még kevésbé hivatalos módon megjelölt személyi kör) kijelölése, sem pedig a fellépési módok arzenálja tekintetében nem ragaszkodik a büntetőjog kereteihez. Egy megyei rendőrfőkapitány társszerzőként jegyzi azt a tanulmányt, amelyből az alábbi részletek származnak. Az írás az „aktív intézkedések” bűnügyi alkalmazásával foglalkozik. A fogalmat a következőképpen határozza meg: az aktív intézkedés „A rendőri operatív munka erőivel, eszközeivel végrehajtott támadólagos cselekedet, ártó tevékenység, befolyásolás, leleplezés, lejárattás pontosan meghatározott, szakmailag megalapozott, egyértelmű cél érdekében”.

Ez a szakmailag megalapozott cél természetesen a bűnmegelőzés is lehet. „Az információk és az aktív intézkedések iránya lehet általános bűnmegelőzési célú, illetve konkrét, a »kemény« bűnözői kör, vagy az értékesítési, összeköttetési csatorna. Meg kell azonban jegyezni, hogy a bűnözőknek, ahol csak tudunk, ártani kell. A felderítés, a tanulmányozás során mindig célszerű szem előtt tartani, mérlegelni a bűnöző lejárattásának lehetőségét is. Tevékenységünk fontos eleme az is, hogy rávegyük a bűnözőket olyan lépések megtételére – a saját érdekükben (?! – Sz. I.) –, amelyek egyébként a mi érdekünket szolgálják”. A szerző tudja, hogy jogilag mindez nem alapozható meg, ezért hozzáteszi: „Jogilag hihetetlenül aggályos és ingoványos területről van szó, talán a cél az egyetlen, ami etikailag elfogadhatóvá teszi a módszer mérlegelését” (Komáromi–Horváth 1995: 35–36.). Íme eljutottunk tehát a klasszikus formuláig: a cél szentesíti az eszközt. Nem igényel bővebb magyarázatot, hogyan viszonyul mindez az alkotmányos jogállamisághoz.

Elképzelhető természetesen, hogy a bemutatott jogalkotói és rendőri hozzáállás csupán a jogsértőkkel szembeni fellépés vitathatatlan szükségletének kevésbé szerencsés megközelítése, ami egy alkotmányos jogállam eszközrendszerével korrigálható. Ha ez így van, akkor valóban korai megkongatni a vészharangot. A dolog azonban sajnos nem ennyire egyszerű. A „bűnözők” törvényen kívül helyezését elkerülhetetlenül követi a kijelölésükre irányuló kísérletezés, ami a mondottak szerint szük-

ségképpen eltér a joguralom rendszereiben alkalmazott megoldástól. Kézenfekvőnek tűnik – amint láttuk – a „látható kisebbségek” és a deviáns csoportok összemosása, aminek eredményeképpen praktikusán megragadhatóvá válik a rendőrség számára a kordában tartandó népesség. Horn Gyula miniszterelnök határozottan megerősítette az ügy kezelésének a rendőrségtől egyébként sem idegen ilyen felfogását, amikor egy lakossági fórumon kifejezte elvárásait: „A cigányság határolódjon el a soraiban lévő köztörvényesektől, a bűnözőktől” (Horn 1997a). Hogy itt sem valamiféle félresikerült fogalmazásról van szó, azt bizonyítja: a kormányfő megismételte ugyanezen tételét olyan fórumon is, amelyre nyilvánvalóan alaposan felkészült, illetőleg felkészítették. Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat konferenciáján 1997 november 25-én kijelentette: „Azt hiszem, közismert, hogy ugrásszerűen megnőtt a cigány lakosság körében a bűnözés, a bűnözők száma ... a cigányság aktív közreműködése nélkül nem lehet a bűnözést visszaszorítani. Ki kell rekeszteni soraikból azokat, akik bűncselekményekkel próbálják életfeltételeiket biztosítani” (Horn 1997b).

Le kell szögezni, hogy a közismert tényként kezelt ugrásszerű növekedést semmilyen adat nem támasztja alá, ilyen adatokat egyébként tilos is gyűjteni. Ha pedig a cigányságon belül nem különíthető el élesen a bűnözők és a becsületes emberek köre, akkor a gyanú alapján eljáró rendőrség szükségképpen az egész csoportra ki fogja terjeszteni akcióit. A rendvédelmi szervezeteket irányító kormány tehát világos jelzést adott: a kisebbségi csoport egésze elleni fellépés mindaddig indokolt, amíg az életfeltételeiket bűnözéssel biztosító egyéneket ki nem rekesztik azok, akiknek a megélhetése igen gyakran éppen az említett személyektől függ.

A kifejtettekből egyértelműen adódik a következtetés: az európai elvárásokkal való szembefordulás semmiféle bizonyítható nemzeti előnyökkel nem jár, egyszerűen a totalitárius szemlélet és gyakorlat maradványainak konzerválását, illetőleg újjáélesztését jelenti. Az alkotmányos és általános emberi értékek rombolásán túlmenően a demokratikus jogállamiság számos lényegi elvárásának nyílt visszautasítását eredményeségi szempontok sem indokolják. A jogellenes parancsnak való engedelmesség megkövetelése a társadalomra ható döntéseket hozó és végrehajtó-kikényszerítő feladatokat ellátó rendőröktől és más fegyveresektől közvetlenül vezet a törvényesség gyengüléséhez. A parancsuralmi rendszer egyébként a jogszerűség kérdésétől függetlenül is ellene hat az olyan önálló szellemi tevékenységet igénylő feladatok értelmes ellátásának, mint például a nyomozás. A magyar Legfelsőbb Bíróság például következetesen érvényesíti azt a tételt, hogy a parancs iránti engedetlenség esetén nem vizsgálható, hogy az esetleg nem szakember által megkövetelt magatartástól való eltérés milyen hatással volt az adott ügy megoldására (BH 1997: 58). Magyarul: a végrehajtást megtagadó nyomozó akkor sem mentesülhet a felelősség alól, ha egy nyilvánvalóan hibás parancs teljesítése helyett éppen az elkövetéssel alaposan gyanúsítható személyt fogja el. Az is megjegyzendő, hogy az európai és hazai alkotmányos elvekkel való dacolás a jelzett következményeken túl többnyire aránytala-

nul drága is. Ha például a határőrség kettős jellege megmarad, akkor természetes, hogy a szervezetet kétfajta fegyverzettel kell felszerelni, ha csak nem akarjuk kifejezésre juttatni a saját társadalommal szemben vívott háború felfogását, avagy az emberi élet és egészség kíméletének szem előtt tartásával kifejlesztett rendőrségi fegyverekkel hadba küldeni határőreinket.

A rendvédelmi szervek igen látványosan, széles tömegek számára szinte kizárólagosan, de legalábbis meghatározó módon jelenítik meg, teszik érzékelhetővé a közhatalom elvont fogalmát. Közvetlen feladataik ellátásán túl így óhatatlanul kiemelkedő szerep hárul rájuk a tevékenység által védett jogi értékek közvetítésében. Aligha túlzás azt állítani, hogy a jogállamiság eszméjének társadalmi támogatottsága, következésképpen egész létezése igen nagy mértékben függ e testületek és tagjaik viselkedésétől. Az európai elvárásokhoz igazodás témánkat illetően nem idegen erők szolgálatát, hanem a saját magunk által is vallott értékek és alkotmányos szabályok követését jelentené. Vagyis a legteljesebb mértékben nemzeti érdek.

HIVATKOZÁSOK

- Arendt, H. 1973. *The Origins of Totalitarianism*. San Diego–New York–London: A Harvest HBJ Book
- Boross P. 1993. Expozé a rendőrségről szóló törvényjavaslathoz. *Országgyűlési jegyzőkönyv*, az Országgyűlés 1993. október 5-ei ülése, 29986.
- Drávucz P. 1997. Majtényi: adatvédelmi alapelveket sértett a rendőrség. *Népszava*, december 13., 1, 3.
- EU-vélemény, 1997. *Agenda 2000*. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. Brüsszel
- Hegedűs S. 1978. A cigánybűnözés statisztikai megítélése. *Belügyi Szemle*, 12, 56–59.
- Hellenthal, M. 1995. Grenzkontrollen als Teil eines nationalen und europäischen Kriminalitäts- und Wanderungskontrolle. *Die Polizei*, 1, 1–12.
- Hoppe, G. 1992. Katona helyett egyenruhás polgár a bajor határokon. In: *A fegyveres erők és a társadalom 1.*, az Akadémiai Közlemények és a Rendészeti Tanulmányok különszáma, Budapest. 82–86.
- Horn Gy. 1997a. Válasz egy lakossági fórumon feltett kérdésre. MTV 1. Híradó, szeptember 19.
- Horn Gy. 1997b. Beszéd az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat konferenciáján, 1997. november 25-én. *Internet*, <http://www.meh.hu/kormany/kormanyfo/1997/11/971125>
- Komáromi I.–Horváth A. 1995. Az aktív intézkedések jelentősége és szerepe a bűnügyi munkában. *Belügyi Szemle*, 3, 34–38
- Kunze G. 1997. Tájékoztató az EU-tagországok Budapesten akkreditált nagykövetei számára, 1997. október 12. *Internet*, <http://www.b-m.hu/1997/esemeny> (október 13).
- Lusztig P. 1996. Felszólalás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény javaslatának vitájában 1996. február 26-án. *Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve*, 149. sz. 16979.
- Mahunka T. 1993. A határőrség működésének jogi keretei. *Rendészeti Szemle*, 3, 74–83.
- Mezey K. 1993. Felszólalás a rendőrségről szóló törvényjavaslat vitájában *Országgyűlési jegyzőkönyv*. Az Országgyűlés 1993. október 18–19–20-i ülése, 30511–30512.

- Nováky B. 1991. Interjú Nováky Balázssal a határőrségről és a határrendészetről. *Rendészeti Szemle*, 4. 32–37.
- Prókai B. 1993. A határőrség feladatai. *Rendészeti Szemle*, 3. 68–73.
- S. I. 1997. Ünnepek előtti éjjeli nagytakarítás Népszabadság, Budapest melléklet december 10. 29.
- Szabó Z. 1994. Reflexió Dr. Horváth Sándor „A határőrség átszervezéséről, szervezeti felépítéséről és létszámgazdálkodásáról” című cikkére. *Rendészeti Szemle*, 4. 71.
- Dr. Udvaros M. 1997. Jog az élethez (olvasói levél). *Magyar Nemzet*, január 4, 22.

KÖNYVEKRŐL

SZILÁGYI IMRE

Az Európai Unió és Magyarország

Kézikönyvek a csatlakozásról

KENDE TAMÁS (szerk.): Európai közjog és politika. Budapest: Osiris–Századvég 1995.

BALÁZS PÉTER: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1996.

BALÁZS PÉTER–MARC MARESCEAU (szerk.): Magyarország felkészülése az EU-tagságra. Budapest: Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár 1996.

GOMBÁR CSABA–HANKISS ELEMÉR–LENGYEL LÁSZLÓ–VÁRNAI GYÖRGYI (szerk.): A szuverenitás káprázata. Budapest: Korridor 1996.

Épp e sorok írásakor értesülhettünk arról, hogy az Európai Unió luxemburgi csúcsértekezletén meghatározták a bővítési folyamat politikai intézményrendszerét. Az Európai Unió 1998 áprilisában megkezdte a konkrét kormányközi tárgyalásokat a hat legfelkészültebb állammal, köztük Magyarországgal. A luxemburgi döntést mind Horn Gyula magyar miniszterelnök, mind pedig az európai egyesülés egyik motorjának tartott Kohl kancellár történelmi jelentőségűnek nevezte.

Ha pedig ez így van, akkor épp ideje, hogy az elektronikus és írott sajtó elképesztő mennyiségű EU információs híryanaga mögé nézzünk, és – ha eddig nem tettük volna még meg, most – olvassuk el figyelmesen az alább bemutatandó kézikönyveket. Ezek ugyanis pontos képet vázolnak föl arról, hogy mi is valójában, és hogyan működik az a szervezet, ahová igyekszünk, mennyire vagyunk érettek a csatlakozásra, milyen külpolitikai megfontolásokkal kell számolnunk, és hogyan tudjuk megemészteni frissen megszerzett szuverenitásunk bizonyos fokú elvesztését. Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért – Balázs Péterrel ellentétben – nem

használok az Európai Közösségek kifejezést, csupán az Európai Unió szóösszetételt.

A Kende Tamás szerkesztette kötet jelentőségét mutatja, hogy amíg 1988 (a Magyarország és az Európai Közösségek közötti kereskedelmi megállapodás megkötésének és a két fél közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének éve) előtt magyarul mindenekelőtt a tudományos kutatók és a gyakorló közgazdászok igényeit szem előtt tartó folyóiratcikkek (pl. a *Külgazdaságban*) és könyvek (pl. Láng 1970; Timoránszky 1988) jelentek meg az EU bizonyos aspektusairól, addig a Kende-féle kötet szerzői „mind a Közösséggel foglalkozó jogászok, közgazdászok, politológusok és tisztviselők, mind a diákok igényeit szem előtt tartották”. A 18 fejezetre osztott kötet az integráció különböző kérdéseinek taglalásán túl ismerteti az Európai Unió felépítését és működését, kül- és biztonságpolitikáját, a döntéshozatali eljárásokat, a közösségi joggal kapcsolatos tudnivalókat, szól a költségvetés kérdéseiről és még sok másról.

Azok például, akiknek érdeklődését felkeltette Wolfgang Merkel nemrég megjelent cikke, de szeretnének többet tudni az ott csak vázlatosan ismertetett integrációs elméletekről – föderalizmus, (neo)funkcionalizmus, neorealizmus – Kende Tamás írása segítségével a részletekbe is betekinhetnek, sőt megismerkedhetnek a Merkel által nem említett rezsिमéleettel és az interdependencia-elmélettel is. Kende ráadásul nem csupán ismerteti ezeket az elméleteket, de arra is rámutat, hogy melyek azok a hosszabb távon is helyesnek bizonyult elemek, amelyek az egyes elméletekből bekerültek az EU működési mechanizmusába, illetve, hogy miféle bírálatok érték az egyes nézeteket. Az írást (és a könyv egészét elolvasva) egytérthetünk Kende (valószínűleg a tudományos gondolkodás egészére is érvényes) zárógondolataival: „Bár igaz, hogy a vizsgált elméletek csak az igazság csiráit tartalmazzák, és nem képesek az integrációs folyamat átfogó magyarázatát adni, mégis előbbre vitték a tudományt, hozzájárultak az európai politikai folyamatok megértéséhez, de mindenekelőtt megteremtették azt a fogalomkészletet, amellyel értelmes vita folytatható az európai folyamatokról, azaz egy európai integrációs politikai kultúra alapjait vetették meg” (Kende 1995: 96).

Ami pedig a konkrét gyakorlatot illeti, a reménybeli csatlakozók szempontjából bizony sok kérdés merül föl. Ha például már tudjuk, hogy az „Európai Közösségek Tanácsa a tagállamok véleménykifejezésének közvetlen fóruma... a jogszabályalkotás elsődleges, de nem kizárólagos felelőse”, akkor még inkább megnő számunkra annak jelentősége, hogy minősített többségi szavazás esetén – márpedig a jogszabály szerint a legtöbb kérdést így kellene eldönteni – az egyes tagállamok szavazata eltérő súlyú. Így azután, tekintetbe véve például a Németország és Luxemburg között fennálló gazdasági, politikai és katonai erőkülönbséget, „szavazataik számának egyenlősége inkább szimbolikusnak tekinthető”. Már csak azért is, mert a kérdések jelentős részét „egyáltalában *nem vizsik szavazásra*, és nem döntenek el, vagy ha eldöntik, akkor nem szavazással”. Amennyiben ugyanis valamivel kapcsolatban komoly ellenvetés merül föl, akkor a soros elnök felméri a különböző véleményeket. Ezután, mivel „a tanács eljárásai jogilag nem szabályozottak, a tárgyaláso-

kat a célszerűség és az eredményesség motiválja”, a tárgyalóasztal mellett a kompromisszumkeresés érdekében megpróbálhat a résztémák között úgy egyensúlyozni, hogy valamennyi fél számára elfogadható megoldás jöjjön létre (package-deal), vagy egymással össze nem függő kérdéseket olyan módon köthet össze, hogy az érdekeltek mindegyike megkapja az általa tett engedmény számára fontos ellentételezését (linkage). Mindemellett élhet az informális kapcsolatfelvételek (folyosói megbeszélések, éttermi ebéd közben folytatott tárgyalások) lehetőségeivel. Ténylegesen pedig csak akkor szavaznak, amikor már megkötötték a politikai alkut (Kende 1995: 192–197).

Ha a sokat emlegetett Bizottságról szólunk, tudnunk kell, hogy ezen az elnevezésen egyrészt egy kormányyszerűen működő, a tagállamok által kinevezett, 20 főből álló testületet kell értenünk, másrészt egy olyan tizenháromezer alkalmazottból álló szervezetet, amely több ezer szerződéses külső munkatársat is alkalmaz, és a 20 fős testület kormányzati apparátusaként működik. A Bizottság igazán különleges valami, hiszen egyfelől olyan szupranacionális szerv, amelynek a nemzeti bürokráciáknál sokkal „jelentősebb döntési és kezdeményezési hatásköre van”, másfelől viszont a jogszabályok végrehajtása döntően a nemzeti közigazgatások feladatkörébe tartozik és nem a Bizottságéba. A jövőt illetően viszont különböző kérdéseket vet fel az a tény, hogy a „Bizottság egyre kevésbé technokratikus, és egyre inkább politikai szerepet tölt be, melyben politikai legitimitációjának hiánya mindinkább súlyos problémát okoz. Mind az Unió elmélyítése, mind pedig kiterjesztése olyan új és súlyos terheket rótt és ró a Bizottságra, melyre az a jövőben csak működési mechanizmusainak szinte teljes felülvizsgálatával reagálhat” (Kende 1995: 227).

A fentiek tükrében talán már magától értetődő, hogy az Európa Parlament sem hasonlítható egy egyszerű nemzeti parlamenthez, igazi jelentősége és tevékenysége az elmúlt bő 45 évben sokat változott. Így például az Európa Parlament nem a jogalkotás szerve, bár az említett változások eredményeként – noha korábban bizonyos esetekben úgy is lehetett előírásokat kibocsátani, hogy a Parlament nem is tudott rólok – ma már aktívan részt vesz a jogalkotási folyamatban. Az Európa Parlament helyzete ennek ellenére meglehetősen tisztázatlan, és egyelőre nem lehet még látni, hogy pontosan milyen irányba fejlődik majd tovább.

Az EU költségvetése bevételi és kiadási oldalának, illetve az egyes tagállamok fejlettségének és a költségvetésnek összefüggéseit vizsgálva különös ellentmondásokra bukkanhatunk. Ilyen például az a tény, hogy „1992-ben Dánia, a leggazdagabb állam, egy főre számítva több támogatást kapott a közösségi költségvetésből, mint a negyedik legszegényebb tagállam, Spanyolország” (Kende 1995: 416). Nem csoda tehát, hogy a költségvetés megreformálása körül éles viták zajlottak.

A kötet két utolsó, rövid összefoglalást adó fejezetének tartalmát a szerző, Balázs Péter külön kötetben részletesen kifejtette. Balázs már könyvének előszavában elmondja, hogy vannak ugyan olyan esetek, amikor a legkisebb EU-tagállam szava is fontosabb, mint a fent említett nagyszámú brüsszeli szakértőé, vagy akár a tagállamok többségéé, ez

azonban egyáltalán nem ment fel minket az atól, hogy pontosan megismerjük az EU hatásköreit, döntési jogköreit, hiszen csak ezek ismeretében dolgozhatunk ki hatékony csatlakozási stratégiát. Az EU külkapcsolatait illetően fontos megállapítása, hogy azok a belső integrációs célok szolgálatában állnak. „Integrációs célnak mindenekelőtt az úgynevezett *közös politikák* tekinthetők, vagyis a gazdasági tevékenység azon területei, ahol a tagállamok a *teljes illetékességet* az integrációs szervezetre ruházták”. Ugyanakkor, bár az Európai Unióról szóló szerződés szól a „közös kül- és biztonságpolitikáról”, valójában az EU-nak nincs közös külpolitikája, nem rendelkezik erre vonatkozó illetékességgel, és mindez magyarázza, hogy az EU esetében nem külpolitikáról, hanem külkapcsolatokról beszélünk. Mindezek következtében, ahogy az már az előző kötet írásaiból is kitűnt, meglehetősen zavaros helyzet alakult ki. Amíg ugyanis a tagországok nemzetközi szerepe nem csökkent, a közösségi külkapcsolatok egyre bővültek, és a tagországok bizonyos hatáskörei az EU-ra szálltak át, és az EU a szervezeteken kívüli országokkal nemzetközi szerződéseket is köt. A külkapcsolatoknak persze ezen ellentmondásos helyzet dacára is megvan a jogalapja, és Balázs Péter ezeket, illetve a hozzájuk kapcsolódó megállapodásokat és külkapcsolatokat részletesen ismerteti.

A szerző ezek után egyfelől számba veszi, hogy milyen megfontolások szólnak az integráció kiterjesztése mellett, és mik nehezíthetik azt, másfelől Magyarország integrációs útjának főbb állomásait és a lehetséges forgatókönyveket vázolja fel. Megállapítja, hogy az utóbbi időben rohamosan bővül az térség, amelyre a szabadkereskedelmi megállapodások kiterjednek, és hogy e „folyamat két és többoldalú szabadkereskedelmi szerződések hálózata révén terjeszti ki az integrációs teret”. Balázs ezután azt vizsgálja, hogyan alakul a dezintegrálódó közép- és kelet-európai periféria felzárkózása az integrációs centrumhoz. Miközben hangsúlyozza, hogy az integráció a modernizáció eszköze, arra is felhívja a figyelmet, hogy a közép- és kelet-európai régió „retardált” gazdasági esetében rendkívül óvatosan kell bánni ezzel az eszközzel, hiszen ha ezeknek a gazdaságoknak a szereplői túl hirtelen találják magukat szembe a túl erős versenytársakkal, akkor ez ezekre a gazdaságokra romboló hatással jár. Ezért Balázs azt jósolta, hogy ezen országok „EU-val folytatandó tagsági tárgyalásai első megközelítésben arról fognak szólni, hogy miként lehetne az integrációs kötelezettségek átvételét *minél tagoltabb és időben elnyúló fokozatossággal* vállalni” (Balázs 1996: 219).

Persze nem csupán a teljes jogú tagság elérésére áhítozóknak kell megfontoltan politizálniuk az integrációs megoldásokat illetően, de a „befogadóknak” is számba kell venniük a felzárkóztatás előnyeit és hátrányait. Egyrészt azért, mert bizonyos értelemben maga az EU is egyfajta több elemű indentitásválságban van. Ezt jelezte például, hogy mennyire megosztott volt a francia és a dán társadalom, amikor 1992-ben népszavazást tartottak az Európai Unió Szerződés ügyében. A belső válságra utal, hogy az EU még mindig küszködik a „mélyülés vagy bővülés” dilemmájával, illetve azzal, hogy egy vagy több sebességű legyen-e az integráció. Igaz, Balázs ezeket áldilemmáknak tartja, s úgy véli, ez annak

kifejeződése, hogy a befelé törekvők nem sok kíméletre számíthatnak. Az identitásválság külső okai közé tartozik, hogy még mindig nem lehet pontosan értékelni az orosz fejlődés kilátásait, hogy fokozódik a kibővítéssel kapcsolatos külső nyomás, de az is, hogy a nyolcvanas évek vége óta bekövetkezett átalakulások következtében átrendeződött az európai geopolitikai helyzet.

Másrészt viszont végig kell gondolni azt is, hogy az EU-tagországok oldaláról nézve milyen valódi akadályok állhatnak a kibővítés útjába. Míg az egyes országok számos érdekcsoportja és a különböző EU-szervezetek nagyszámú bürokratája érdekelt a kibővítésben, azt tisztázni kellene, hogy ki fogja megfizetni a felveendők felzárkóztatásának árát. Ebből a szempontból figyelmeztető jel a német egyesítés hatalmas költsége. Igaz, Balázs itt is felhívja a figyelmet arra, hogy például Magyarországnak jóval piacosodottabb gazdasággal vágott neki az átalakulásnak, ezért a felvétellel együtt járó költségek feltehetően alacsonyabbak lennének. Ettől függetlenül persze a szegényebb EU-tagállamok tartanak az újonnan belépő mezőgazdasági jellegű országok konkurenciájától, attól, hogy a jelenlegi szabályozók értelmében az újonnan belépő „fejletlenek” (az ő rovásukra) még hosszú ideig jogosultak lennének a strukturális támogatásokra. Továbbá attól tartanak, hogy ha a belépők is beleszólhatnak majd az EU költségvetésébe, és közben a „tagállamok szavazati arányainak jelenlegi differenciálási elve fennmaradna, akkor a »visegrádi« országok a Tanácsban több szavazathoz jutnának, mint a »tizenkettek« négy legszegényebb állama”. A fejlettebb országok viszont amiatt aggódnak – bár erről ma általában kevés szó esik –, hogy milyen biztonságpolitikai következményei lesznek a kibővítésnek, azaz, hogyan reagál erre Moszkva. (Tegyük, hozzá, hogy Balázs Péter a tanulmány megírásakor még nem tudhatta, hogy ez a probléma a NATO-kibővítés pontos menetrendjének kijelölésével megoldódni látszik.) De aggasztónak tartják azt is, hogy a gazdaság az „emberi tényezőt” illetően még erősen elmaradott, illetve hogy a csatlakozás esetleg felerősítheti a kivándorlási hajlandóságot (Balázs 1996: 289–305).

Emellett azonban számításba kell venni azt is, hogy magának az EU-nak is van bizonyos, a bővítéssel ellentétes érdekeltisége. Egyrészt azért, mert „a csatlakozás előtti adaptációs időszak intézménye *nem szerepel az EU jogrendjében*”. Másodsor – eltekintve az ebből fakadó egyéb problémáktól –, ha akár csak egyetlen jelölt állam is szeretne élni az adaptációs időszak nyújtotta előnyökkel, akkor az EU-nak szembe kellene néznie a többiek ugyanilyen kérésével is.

Azt, hogy maga a csatlakozási folyamat milyen bonyolult, jól mutatja, hogy Balázs Péter szerint a felzárkózásnak akár nyolc változata is elképzelhető. Ahogy utaltam rá, már maga az is kérdés, hogy az alkalmazkodás vajon az EU-n kívül történjen-e meg, vagy nagyobbrészt már azon belül kell megvalósulnia. A problémakör részletes tagolása során a szerző egyebek között megemlíti, hogy miféle nehézségekkel találtak magunkat szembe az eddigi tárgyalásokon, majd megállapítja, hogy az egyik legfőbb összeütközés a kölcsönös kivételek megtárgyalásakor várható

majd, s Magyarország várhatóan „mind az integrációs »szabadságok«, mind a *szabályok* alól fog kivételeket kérni” (Balázs 1996: 400–402).

Mindezt és számos, a recenzió kereteiben nem tárgyalható tényt figyelembe véve Balázs fölvázolja a csatlakozás lehetséges foratókönyveit, alternatíváit. Szól arról, hogy az 1994-es esseni EU-csúcs világosan meghatározta a társult országok és az egyéb országok körét, és akkor úgy látta, hogy ezzel egyrészt lezárult az egyéni kiugrásért folytatott küzdelem ideje, amely rendkívüli mértékben rontotta a visegrádiak közötti együttműködést, másfelől enyhült a leszakadás ellen küzdő többi állam feszültsége. Ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy „e versengés az EU fenti állásfoglalásával várhatóan csillapodni fog, bár az említett két szubregionális motívum – a kiugrási esélyek keresése, illetve a leszakadás elkerülése – továbbra is rányomja majd bélyegét a társult államok integrációs politikájára”. Ami pedig az alternatívákat illeti, a csatlakozni kívánó országoknak a teljes jogú tagság lehetőségétől egészen a félperiféria leszakadásáig több mindennel kell számolniuk. Balázs teljes joggal jegyezte meg, hogy „Magyarország teljes jogú tagságának legfőbb előfeltétele...a »társult tízek« blokkjának *felnyitása lenne*” (Balázs 1995: 412–416). Az írásom elején említett luxemburgi tanácskozás döntése épp ezt az alternatívát erősítette meg, így a többi, a kedvezőtlenebbek ismertetésétől most eltekintek.

Bár Balázs maga is megemlíti, hogy az EU-tagságnak politikai, jogi és gazdasági feltételei vannak, azt a kérdést, hogy vajon Magyarország gazdaságilag érett-e a csatlakozásra, külön kötetben dolgozta fel számos szerző, akiknek írásait Balázs Péter és M. Maresceau szerkesztette egységes egészszé. Az 1997 közepén ismertté vált *Agenda 2000* szerint ugyan Magyarország a politikai, a gazdasági és az EU-alkalmazkodási képesség mutatóit tekintve igen előkelő helyen szerepel, azért feltétlenül tudatában kell lennünk a kötet íásaiban elemzett nehézségeknek is.

Rácz Margit írásában egyebek között hangsúlyozza, hogy a többi csatlakozni kívánó ország a maastrichti konvergencia-kritériumok (infláció, kamatszint, a belső eladósodottság és a költségvetési deficit meghatározott értéken belül tartása) Magyarországnál kedvezőbb képet tud felmutatni (tegyük hozzá egyelőre), ezért közülük „Magyarország a leginkább ellenérdekelt a konvergencia-kritériumok alkalmazásában az EU-érettség mérésekor” (Balázs–Maresceau 1996: 134). Magyarországnak ezért az az érdeke, hogy ha a felvételkor valóban tekintetbe veszik az egyes országok mutatóit, akkor a fentiekben túl vegyék figyelembe a reálgazdasági és a kereskedelmi összefüggéseket is. A recenzens valóban már többször tapasztalta, hogy miféle elemi hibákat követnek el akár nyugati elemzők is éppen azért, mert nem komplex módszereket alkalmaznak, hanem csupán bizonyos adatsorokat kiemelve tesznek általánosító megállapításokat.

Kiss Judit az egyik legérzékenyebb problémát vizsgálta meg, a magyar mezőgazdaság és az EU-csatlakozás kérdését. A téma jelentőségét jól mutatja, hogy a GDP-ből való részesedést és a munkaerő-foglalkoztatás arányát tekintve a mezőgazdaság Magyarországon 1993-ban – jelentős csökkenések után – még mindig kétszer olyan súllyal bírt a gazdaságban,

mint az EU-tagállamok átlaga. Különös ellentmondásokat tár fel az a tény, hogy miközben a Társulási Egyezmény a meglévő agrárkonfliktusokat nem enyhítette, sőt elmélyítette, azok az erősebb fél, azaz az EU javára oldódtak meg, Magyarország és a régió többi országa még a meglévő kvótákat sem tudta kihasználni. Az ilyen és ehhez hasonló tények miatt Kiss Judit, teljes összhangban a Balázs Pétertől már idézett gondolatokkal, olyan rugalmas agrárstratégia kidolgozását szorgalmazza, amelynek birtokában „nemcsak kívánatosabb tagjelöltek leszünk az EU számára, de alkuerősebb partnerek is”.

A gazdasági szemléletű témák között kivételt képez Dunay Pál–Kende Tamás–Szűcs Tamás kötetzáró írása, amely az integráció biztonságpolitikai szempontjait taglalja. A tanulmány, amelynek készítésekor még nyitott kérdés volt, hogy a „tíz (társult tag)ország meddig tekinthető egy csoportnak”, leszögezi, hogy a régió országai még jó ideig könnyebben tudják politikai lojalitásukat bizonyítani, mint gazdasági attraktivitásukat.

Az ismertetett kötetek mindegyike alapvető érdekek tekinti az EU-integrációt, és valamilyen módon érinti azt a problémát, hogy a csatlakozni kívánó országok alkalmazkodni kénytelenek, hogy sorsukat mások döntései is meghatározzák, azaz, hogy az új helyzetben, nemrég elnyert szuverenitásuk újból korlátozottá válik. Ezzel a mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos és eddig mégis kevésbé tisztázott kérdéskörrel foglalkozik a negyedik kötet. Ezt a kötetet még az előbbieknél is inkább az olvasók széles körének figyelmébe kell ajánlanom, hiszen az itt megfogalmazottakat kell majd mérlegelnünk akkor, amikor az Európai Unióba való belépésről tartunk népszavazást.

Az írások három csoportba oszthatók. Gombár Csaba, Valki László és Nagy Boldizsár a szuverenitás fogalmának meghatározását, jelentésének változásait, mai értelmezését állítja a középpontba, az általuk említett egyes esetek, példák csak ennek illusztrációjaként szolgálnak. Lengyel László és Csepeli György a szuverenitás kérdését a magyar történelem és a jelenkor összefüggéseiben vizsgálja. Szilágyi Ákos és Kovács János Mátyás pedig a volt Szovjetunió, illetve Ausztria példáján mutatja be a hagyományos szuverenitás-értelmezések csődjét. Maga a kötet mintegy illusztrációja lehet Kende Tamás más összefüggésben már idézett gondolatának, Kendét parafrázálva: a vizsgált elméletek nem képesek a szuverenitás átfogó magyarázatát adni, mégis hozzájárultak az európai politikai folyamatok megértéséhez.

Ami a szuverenitás fogalmának értelmezését illeti, Gombár mindekelőtt a politológia, Valki László a nemzetközi jog, Nagy Boldizsár pedig a jogfilozófia nyelvén kénytelen megállapítani nagyjából ugyanazt: igencsak gondban vagyunk, ha a szuverenitás fogalmát szeretnénk meghatározni. Ezért más és más megközelítések közül ugyan, de mindannyian futólag áttekintik, hogy a történelem, mindenekelőtt a 16–17. századi korszakhatártól, miféle szuverenitás-értelmezéseket hagyott ránk, illetve, hogy a 20. század gyakorlata milyen módon kezdte ki ezeket az értelmezéseket. Gombár írásából kiderül, hogy a 16. századig a szuverenitás-értelmezéssel nem volt probléma: a szuverenitás egyedül Isten tulajdo-

na. Ez időtől fogva azonban az abszolút hatalomra törekvő uralkodók (majd egyre inkább az államok) magukat tekintették szuverénnek, és ehhez az elméletírók szolgáltatták a megfelelő ideológiát. „A 17. században kidolgozott szuverenitás fogalma több megelőző politikai beszédmód jellemző fogalmainak fúziója.” Gombár szerint a szuverenitás megletét olyan kulcsfogalmak jelzik, mint a függetlenség, autonómia, integritás, önrendelkezés, kizárólagosság, egységesség, felelősségrevonhatatlanság.

Mindhárom szerző jelzi, hogy az állam abszolút, mindenekelőtt külső szuverenitását kezdettől fogva korlátozták külkapcsolatai, hiszen az általa kötött szerződések őt magát is kötelezték valaminek a betartására. Valki László megfogalmazásával: „A szuverén állam főhatalma korlátlan ugyan, de nem abszolút, mivel önkorlátozás alá vonható”. Ahogy a külkapcsolatok a 19., majd a 20. század folyamán egyre intenzívebbé váltak, úgy növekedett azoknak a területeknek a száma, ahol az állami szuverenitás önkorlátozás alá esett. A 20. században azután a nemzetközi szervezetek megjelenésével ehhez újabb szempont járult: nemzetközi szervezetek is korlátozhatják az államok szuverenitását. Valki László ebből a szempontból az 1928-ban megkötött Kellogg–Briand-paktumot fordulópontnak tekinti, hiszen ez elvileg lehetetlenné tette (megtiltotta), hogy egy állam szuverenitását háború útján felszámolják. A külkapcsolatok erőteljes fejlődése miatt a hagyományos szuverenitás(felfogás) helyett egyre inkább a kölcsönös függések rendszere (az interdependencia) válik uralkodóvá.

Valki és Nagy Boldizsár ezen az úton tovább haladva bemutatják, hogyan jutottunk el odáig, hogy a nemzetközi szervezetek, mindenekelőtt az ENSZ viszonylag széles körben korlátozzák az egyes államok szuverenitását. Nagy három területet emel ki. Az emberiség közös örökségét (pl. a nemzetközi joghatóságon túli tengerfenék kincseit) egyetlen állam sem sajátíthatja ki szuverén módon, hanem csakis az emberiség egésze javára. Még figyelemreméltóbb, hogy az 1949-ben megfogalmazott négy genfi egyezmény és 1977-es kiegészítései már az államok belső szuverenitását is érintette–korlátozta, amikor kimondta, hogy a belháborúkban is eleget kell tenni az egyéneknek, a polgári lakosságot védő előírásoknak. Ugyancsak az államok szuverenitásába avatkozik bele a nemzetközi jog, amikor előírásokat tartalmaz a menekültekkel való bánásmódot illetően. Végül épp napjainkban van kialakulóban az új rendszer azon eleme, amely előírásként foglalja magában, hogy a hatalom legitimitásának demokratikusnak kell lennie. Ez jól látható például abban, hogy az Európai Unió 1991-ben hozott döntése értelmében a Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlása nyomán létrejött új államok elismerését öt feltételhez kötötték. „Ezek: a személyi szabadságjogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása; a határok sérthetlenségének elismerése; a viták békés rendezésének kötelezettsége; a fegyverzetkorlátozási és atomsorompó kötelezettségek fenntartása; végül a demokrácia alapelveinek tiszteletben tartása”.

Azt, hogy ezek az előírások nem hagyhatók figyelmen kívül, minden szkepticismusunk ellenére jól mutatja Szlovákia példája. Bár a nemzet-

közi közösségnek számos érdeke fűződik ezen ország integrálásához, a fent említett kötelezettségek közül az elsőnek és az utolsónak a be nem tartása miatt Szlovákia egyelőre kiesett azoknak az országoknak a csoportjából, amelyek várhatóan az első körben csatlakoznak az Európai Unióhoz. Nagy Boldizsár felhívja a figyelmet arra is, hogy az ENSZ milyen erőteljesen belavatkozik a tagállamok szuverenitásába. Ezt érdemes megfontolniuk azoknak, akik a szuverenitást a NATO-tól, illetve az EU-tól féltik. A 15 tagú Biztonsági Tanács 9 szavazattal kötelezettségeket róhat mind a 185 tagállamra. Azt pedig, hogy ennek milyen komoly következményei lehetnek, jól mutatja a Jugoszlávia ellen elrendelt embargó, amelyet a környező államoknak az emiatt elszenvedett súlyos gazdasági veszteségek ellenére is be kellett tartaniuk.

Nagy Boldizsár szerint a világfolyamatokat ezek, valamint még számos ok miatt nem csupán a globalizáció és a szuverenitás körében kell vizsgálni, hanem egy bonyolultabb mátrix eredőjeként. „Ennek során nem az lenne a kérdés, elvész-e vagy megmarad Magyarország szuverenitása, ha integrációs szervezetekhez csatlakozik, hanem az, hogy az interdependencia és a lebomlás erőinek milyen eredője hat az országra, melyek a cselekvési szabadságát növelő és melyek az azt csökkentő tényezők.”

Szilágyi Ákos rendkívül érdekesítő tanulmányából két gondolatra hívnám fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy Cimburszkij orosz politológus szerint „ha egy állam függetlensége nemzetközi tekintetben csakugyan befolyásoló és kényszerítő tekintélyi hatalmának függvénye, akkor a Szovjetuniónál függetlenebb állam még nem létezett a történelemben”. Szilágyi megállapítja, hogy ennek a függetlenségnek ugyanakkor nem volt értelme, hiszen a politikai hatalom globalizálására törekedett, miközben nyugaton egyre inkább a gazdaság globalizációja vált a meghatározó trenddé, és a Szovjetunió épp ebben a vetélkedésben maradt alul. A tanulmány másik fő gondolata, hogy a Szovjetunió felbomlását kísérő, számos lehetséges kimenetet tartalmazó folyamatban (amely a „gazdasági önelszámolásra” való áttérésétől a „kiemelt gazdasági övezet” státusának kiharcolásán át, 1991-től 1993 végéig pedig a szuverenitások elismeréséért vívott küzdelmen át vezetett a regionalizáció igényének megjelenéséig) a regionalizáció hívei győzedelmeskedtek. A folyamat eredménye, a kivételt jelentő csecsen ellenállást leszámítva, olyan új integrációs struktúra kiépítése lett, amelyben az Orosz Föderáció többszintű és többszubsjektumú lett, és ennek köszönhetően nem robbant szét. Tegyük hozzá, hogy Jugoszláviában a szövetségi és mindennekelőtt a szerbiai politikai osztály épp a már létező többszintű és többszubsjektumú struktúra megszüntetésével, illetve ennek megszüntetésre irányuló törekvésével idézte elő a szétrobbanást.

Kovács János Máttyás azt a történelmi folyamatot kísérte figyelemmel, amely a különböző külső erők mozgásának következtében és az ebben érlelődő osztrák politikai gondolkodás fejlődésének eredményeképpen elvezetett Ausztria semleges státusának elnyeréséhez, holott az osztrák politikusok eredetileg nem ezt tűzték ki célul. A tanulmány ugyanakkor érzékletes képet fest arról, hogy a múltnak és e folyamatnak

ereményeképpen hogyan formálódott az osztrák identitástudat, hogyan használta ki a sajátos, de a keleti blokk országainál kedvezőbb kényszerpályán mozgó osztrák politikusi gárda a szinte ölébe hulló mozgásteret úgy, hogy végül a nemrég kapott „örök semlegesség” kiüresedett fogalmát formailag megőrizve léphetett be az Európai Unióba.

Magyarország helyzete és szuverenitásának léte, nemléte a tárgya Lengyel László és Csepeli György cikkének. Lengyel, aki leszögezi, hogy „egy kis állam kényszerpályák és mozgásteretek viszonylatában fejlődik”, mindenekelőtt azt vizsgálja, hogy milyen mértékben határozta meg a nagyhatalmak politikája a 20. században Magyarország szuverenitását, s hogy a szuverenitás megléte, illetve hiánya, mennyire nem feltétlenül adekvát azzal, hogy milyen az ország nemzetközi helyzete, illetve lakosainak jóléte. Erre példaként a kádári korlátozott szuverenitás időszakát hozza fel, amikor az állam tekintélye, helyesebben szólva „a magyar állami intézmények önkéntes elfogadása” nem a szuverenitásból, hanem a szociális vívmányokból és az életszínvonal emelkedéséből táplálkozott. Lengyel László erőteljesen hangsúlyozza azt, ami a többiek írásában inkább csak búvópatakként jelenik meg, hogy miképpen korlátozza az állam szuverenitását a globalizáció. És itt nem csupán az ENSZ-ről, a NATO-ról stb. van szó, hanem a transznacionális szakmai befektetők, a nemzetközi tőzsdék, a globális médiahatalmak, sőt a nemzetközi bűnszövetkezetek, de még az egyházi és más vallási közösségek tevékenységéről is. Mindezek, valamint az Európai Unió minket is érintő átalakulását kísérő, le nem zárult folyamatok miatt Lengyel László óvatosságot ajánl: „Magyarországnak – ha egyáltalán megkérdezzük – nagy óvatossággal el kell kerülnie bármiféle kötelező állásfoglalást, amely a későbbiekben nehézséget okozhat számára. Mozgásterünk kicsiny. A vitázók feletünk, de nem rólunk vitáznak”.

Figyelemre méltó, hogy mind Lengyel, mind Nagy egy-egy fanyar meserszállel zárja elmélkedését, amelyek azt jelzik, bizonytalan térben kell manővereznünk, s ugyanakor az eddig biztosnak hitt értékrend átalakítására is kényszerülünk. Csepeli György épp azt szeretné feltérképezni, hogy miféle értékrenddel vágunk neki az előttünk álló útnak. Cikkének elején röviden összefoglalja a kulturális nacionalizmus és politikai nacionalizmus jellemzőit, majd megállapítja, hogy az államszocializmus sikeresen szétzúzta az előbbit, de megerősítette a politikai nacionalizmust, s az internacionalizmus hirdetésének idején paradox módon megerősödtek az államhatárok. Szerinte viszont a politikai nacionalizmus jelenlegi megerősödése a térségben éppenséggel a jogállamiság megteremtését, a civil társadalom és a piacgazdaság kiépítését célozta meg.

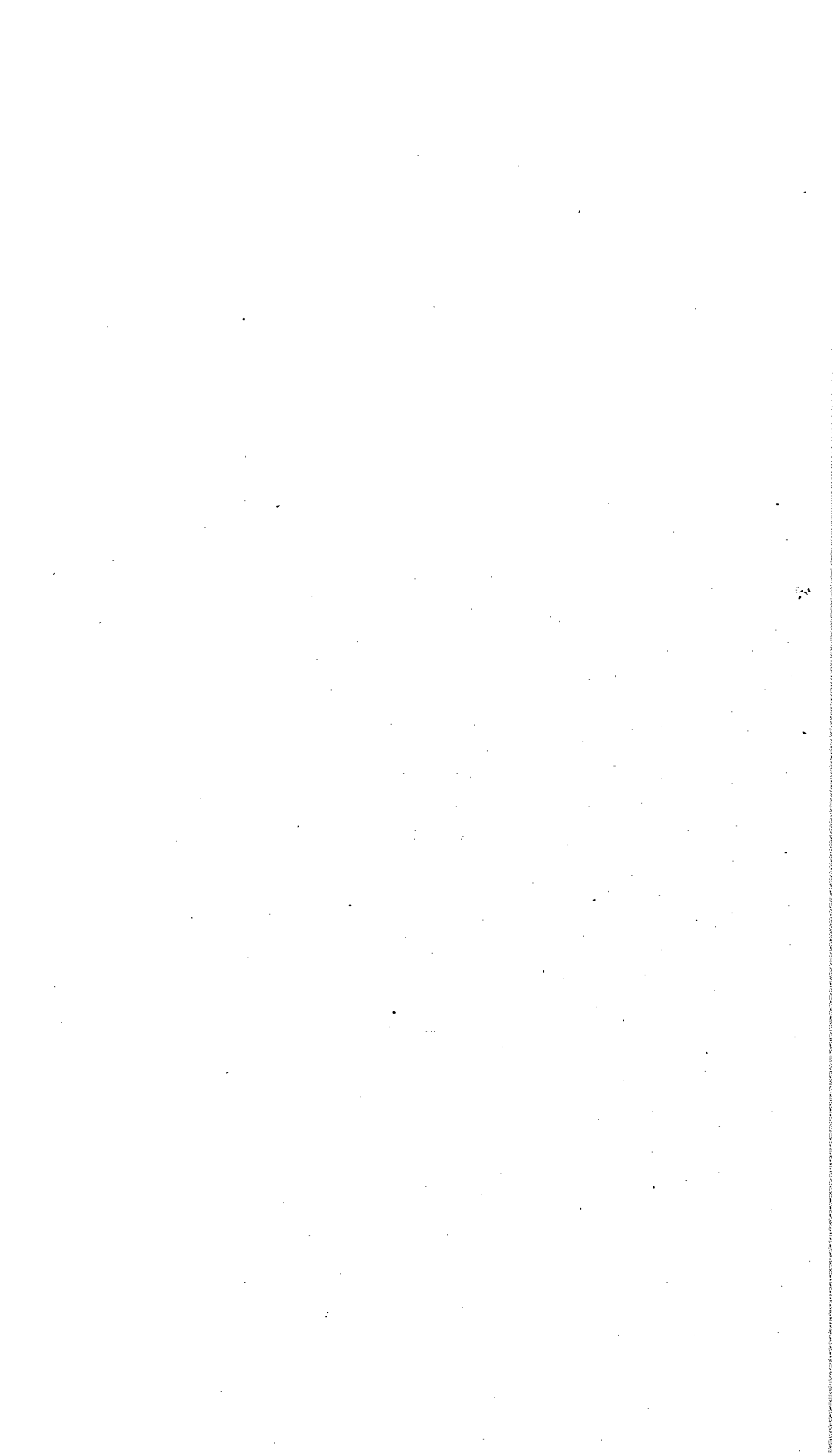
Csepeli elméleti fejtegetéseinek alátámasztásául empirikus kutatások eredményeit mutatja be arra vonatkozóan, hogy miképpen kapcsolódnak a lakosság tudatában a magyar (a nemzeti) jelzővel összekapcsolva az olyan fogalmak, mint a szuverenitás, önállóság, függetlenség stb. A vizsgálatokból kiderül, hogy a magyar lakosságnak erős a kötődése magyar állampolgárságához, a magyar nyelvhez és az államhoz, valamint a magyarok sportteljesítményeihez. A vizsgálatok eredményei megerősítették azt is, ami Lengyel Lászlót is élénken foglalkoztatta, nevezetesen, hogy

a magyarokban elevenen él a „kis nép tudat”. Azt igazolták, hogy „a magyar nemzet önmagát kulturális kritériumok mentén elképzelő politikai közösségként” határozza meg. Tekintettel arra, hogy a Csepeli által vizsgált fogalmak körében az elemzők Szlovéniában is nagyon hasonló következtetésekre jutottak, igen tanulságos lenne magyar–szlovén összehasonlító vizsgálatokat végezni.

A Csepeli György által feltárt jellegzetességeket azért is fontosnak tartom, mert véleményem szerint épp ez mutat rá arra, hogy merrefelé kell keresnünk a kiutat a szuverenitás feladásának jövőbeni csapdájából. Az ismertetett kötetek tanulmányai ugyanis arról győznek meg minket, hogy a politikai szuverenitás mindenképpen módosul, ha úgy tetszik, csorbul a következő időszakban. Ahhoz, hogy ezt a lakosság ne frusztrációként élje meg, két dolgot lehet és kell megtenni. Egyrészt tudatosítani kell benne mindazt, amit a fenti tanulmánykötetek tartalmaznak, annak érdekében, hogy tudja, mi vár rá, hogy mit kell figyelembe vennie, amikor az alternatívák között próbál eligazodni. Másrészt épp a kulturális kritériumok figyelembevétele, a nyelvhez, a (nemzeti) kultúrához való erőteljes kötődés segíthet abban, hogy érezze: ezeknek az értékeknek a további, alkalmazkodó megőrzése lehetővé teszi, hogy a pontosan még nem körvonalazódó Európai Unión belül is legyen mit felmutatnia, legyen mivel megőriznie sajátos identitástudatát, hogy ezen az alapon olyan közösségi tudat alakítható ki, amely nem kerül ellentétbe az Unión belüli viszonyokkal, sőt Magyarország képes lesz azokat a maga javára kihasználni.

HIVATKOZÁSOK

- Láng I. 1970. *Nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek kialakulása és tevékenysége a második világháborút követő években*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Timoránszky P. (szerk.) 1988. *A nyugat-európai integrációs folyamat egyes kérdései*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája
- Wolfgang Merkel 1997. Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az európai integráció korlátai. *Politikatudományi Szemle*, 2, 7–32.



ABSTRACTS

KULCSÁR, KÁLMÁN

INTERNATIONAL INTEGRATION AND THE EUROPEAN UNION

The organisations and authorisations of the EU are complicated. It is primarily due to the fact that they are based on international treaties concluded at different points of time, and the differences could not be eliminated either by the so-called Single European Act (1985), or by the Maastricht Treaty (1991). The task of the intergovernmental conference, which held its discussions in 1996-97, prior to expansion, was to deepen the structure and to regulate the procedures, together with the perspective of broadening the Union. (To the complexity of the related problems – though not all the problems appear in the intergovernmental conference – see Holland 1993.) As a consequence of the rigid stand of the British Conservative government, this meeting did not produce too many results. Therefore great expectations preceded the manifestations of the Labour government, which won an overwhelming majority in the elections held on May 1, 1997, however, it has not shown the much hoped for, more flexible behaviour. There has undoubtedly been progress (though it was just the new British government which has postponed accession to the common currency), but the question is whether there can be a real break through in the near future, just because the conference has postponed making a decision in the most significant problems. Therefore it is also a question whether the European Union, which has specified its *political nature* already in Maastricht, would be able to act truly effectively on all its three 'pillars'. (The three pillars confirmed in Maastricht are: the European Community, co-operation in foreign and security policy, and co-operation in the field of justice and home affairs.)

BALOGH, ISTVÁN

INTEGRATION INTO EUROPE: AN EXAMPLE OF 'POST-CLASSICAL MODERNISATION'

After the Hungarian NATO referendum and as an outcome of continuous negotiations with the European Union, there is no more

doubt about the Euro-Atlantic integration of Hungary and at least of two other East Central European countries. In this situation, however, several more and new questions arise, regarding the form of integration and its impact on the countries, for which integration can be interpreted as a new way of modernisation. Integration also has a considerable impact on the European Union. In the immediate future many basic and long term questions should be posed and answered in Hungary. In this paper four questions are outlined. First, what kind of impact will the integration make on the different social spheres, on culture, on the institutional system and the social structure. Second, what kind of changes we have seen going on in modern Western democracies, may serve as a pattern for the process of modernisation in Hungary. Third, what kind of differences are between 'traditional' and on-going modernisation in Hungary. Finally, what kind of changes can be expected to come about in the structure and internal relations of the European Union with the integration of Hungary and other East Central European countries.

NAVRAŠICS, TIBOR

PROBLEMS OF DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION

The paper summarises some of the most important questions of political democracy on European level from the point of the view of future accession of Hungary and other East and Central European countries to the European Union (EU). Beside its economic rationale, political motivation has always been playing a crucial role in the European process of integration. Although pushed into the background until the mid-eighties, the idea of a unified political community on a European level has been present among the official goals, defined in the Rome Treaty as an 'ever closer union'. Proponents of political integration consider the integration process constrained only to its economic aspect as lop-sided. According their argument European integration can never fulfil its aims unless political integration, epitomised by a European federative state, comes into being.

The paper examines three inextricably intertwined problems related to democracy at EU-level. First I discuss different concepts about the need of creating a political legitimation for the integration project. Second, I outline the development of the two most important issues of democracy rooted in the problem of political legitimacy, those of democratic deficit and Union citizenship. The main question discussed here is whether a political democracy can be established without a more or less homogenous ethnos or demos.

The final part of the paper summarises the unusual difficulties Hungary will have to face during its preparation for EU-membership. In breaking up the whole complex of tasks aiming at Hungary's preparation, we can find that while at policy level the process is at an advanced stage, polity and politics adjustment is lagging behind. This

lop-sidedness of Hungary's preparation is exacerbated by the mass media which constrain publicity for EU membership only to policy issues. If Hungary's accession to the EU would be perceived only as a policy adjustment, it would revenge itself in the future. If a comprehensive strategy that involves all issues from detailed policy questions to the problems of 'high politics' is missing, it may result in a disadvantageous position during the negotiations. After Amsterdam, considering the political development within the EU both in terms of institutional questions, i.e. the issue of democratic deficit, and of the problems of demos, that is the creation of EU-citizenship (a more intensive involvement of the European Parliament in the decision-making processes, the extension of Union citizenship, etc.), it can be argued that without any serious theoretical and practical preparations accession to the EU would be a highly destructive shock for the Hungarian public.

ILONSZKI, GABRIELLA

PARLIAMENTARY INSTITUTIONS IN EUROPE AND HUNGARY. THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION

The Hungarian Parliament will be affected by the processes of European integration. What is more, the preparation for this process has already begun. Thus, first a separate section examines what steps have been taken by the Hungarian Parliament so far to prepare for the integration process. The experiences of the countries that have recently entered the Union and the examples of the potential new entrants from East Central Europe are used as a basis of comparison.

Next the paper seeks to examine in more detail the different aspects and possible consequences of integration in the following areas: a) functional changes that will possibly take place in the Hungarian Parliament; b) personnel consequences, particularly in the context of the development of a Euro-political class; c) professionalisation in terms of efficiency and working style in the Hungarian Parliament; and d) policy consequences, including the decision-making environment that the Hungarian Parliament (similarly to other national parliaments) will have to face before and during the integration process. The section dealing with the functional dimension cannot avoid analysing the issue of the 'democratic deficit' with the role of the national parliaments in focus. The development and characteristics of the Euro-political class might be instructive for the present Hungarian political elites (particularly the parliamentary and party elites) and leading political institutions as well. The professionalisation trends in the European Parliament draw attention to the tasks of our national Parliament. Finally, the adaptation to the decision-making processes is essential so that Hungary may gain from integration.

The paper concludes that although in the multi-actor environment of the EU the supranational institutions seem to be the leading force,

national institutions also have an impact on the evolving European scene. Thus, strategically the capacities of the Hungarian Parliament should develop to achieve this aim.

POKOL, BÉLA

EUROPEAN COMMUNITY AND HUNGARIAN PARLIAMENTARISM

The paper analyses the effects of the accession of Hungary to the European Union on the Hungarian constitutional institutions. In the first part the most important features of decision-making in the European Union are outlined (the diminished competency of the European Parliament, the central role of the Commission and the Council of the European Union, the expansive style of the decisions of the Court of Justice of the Union and so forth.) The paper analyses the changing attitudes of the Constitutional Courts of the member-states of the Union to the increasingly expansive competencies of the European Union and points out the growing resistance of these organs to the expansion of the competencies of the Union. After the earlier decisions of the French and Italian Constitutional Courts the decision of the German Constitutional Court on the Maastricht Treaty will be analysed.

In the second part of the paper the changing position of the Hungarian Parliament after accession will be analysed. There are two possibilities of controlling decision-making in Brussels. The first solution gives exclusive control to the government, but the second one makes it possible for the Hungarian Parliament too. The paper stands for the second solution.

In the final part of the paper the changing operation of the Hungarian Constitutional Court after accession will be analysed and the eventual conflicts between the Court of Justice and the Hungarian Constitutional Court are emphasized.

CSIZMADIA, ERVIN

HUNGARIAN POLITICAL PARTIES AND WESTERN EUROPE

This paper is an attempt to investigate the political programmes of the Hungarian parliamentary parties, especially from a particular aspect. The author would like to present what the parliamentary parties' views are about the processes of joining the West European countries, the European Community, and NATO.

The documents involved in the investigation were published by the parties in the period between 1992 and 1997. The analysis focused on registering the changing and the permanent elements of their concepts, and on recording the long lasting correspondence and differences respectively.

The hypothesis is that there has been consensus about the basic questions (e.g. joining the European institutions) in the second half of

the nineties. At the same time there have been differences between the parties regarding the emphasis on the national characteristics.

The paper demonstrates in detail the most typical argumentative strategy of the 'national' parties for the enforcement of the national stand, and the arguments of the other side. The author differentiates between the national and the cosmopolitan parties and the methods of their argumentation. The result of the analysis does not support popular opinion that integration into globalising Europe is taking place at the cost of national interests, and the Hungarian governmental elite do not enforce the national stand in the international negotiations. The programmes of the liberal and socialist parties include a large number of important statements to protect the national interests.

According to a further conclusion of the paper there is substantial difference between their opinion concerning the actual schedule of joining. Some parties simply declare the importance and value of joining the Euro-Atlantic region and its institutions, but do not deal with the actual tasks, the probable effects and outcomes. Others endeavour to lay stress on the methods applied daily, governmental steps, and to specify the circles of the winners and losers. The former is mainly the strategy of the opposition parties, the latter is that of the governing ones. Nevertheless, the contrast between their approach is not irreconcilable.

The final conclusion of the paper makes it clear that the Hungarian parliamentary parties are capable of self-restriction and their ideological differences have not spread over foreign politics.

PACZOLAY, PÉTER

MODELS OF CONSTITUTIONAL REVIEW AND THE EUROPEAN UNION

In the countries of the Western world different solutions have been established to examine the constitutionality of legislative acts. The two 'pure' models mentioned by theorists are the American *judicial review* of legislation, exercised by all judges in concrete cases and controversies, and the European *Verfassungsgerichtsbarkeit*, outlined first by Hans Kelsen, where the main aim of the procedure is to guarantee the constitutionality of the entire legal system, and a special organ, the Constitutional Court is set up for that purpose. Although the existence of Constitutional Courts, or bodies with equivalent jurisdiction is increasingly widespread, and their role has a growing importance in the respective political systems, there are no uniform rules, or prerequisites for the establishment of such organs. The member-states of the European Union also highly diverge in their institutional settlements. Germany, Italy, Austria, Spain, and Portugal have strong Constitutional Courts with the usual jurisdiction in keeping with the Kelsenian model. In France the jurisdiction of the Conseil Constitutionnelle includes only the preliminary review of parliamentary acts. In Great Britain the lack of a written and rigid constitution precludes the possibility of

constitutional review, in The Netherlands the constitution excludes it, while in Finland a parliamentary commission reviews the constitutionality of the laws.

In the ten countries applying for membership the institutional solutions of Constitutional Courts are more uniform. The exceptions are Latvia (which restored its Constitution of 1922), and Estonia. The other countries have active Constitutional Courts which are members of the European Conference of Constitutional Courts, an international organisation monitoring and scrutinizing whether a Constitutional Court exercises real jurisdiction and is independent.

The Hungarian Constitutional Court is generally considered as an active (and even activist) court with wide jurisdiction. This observation is correct in so far as it regards the abstract review of legal provisions. Access to the Court is really unusually wide, due to the *actio popularis*, on the other hand the Hungarian Court has basically no powers to remedy violations of individual rights as a consequence of administrative acts, or judicial decisions. In other words, there is no constitutional complaint similar to the German, Spanish or Austrian solutions.

The Hungarian one was the first Constitutional Court functioning in a former Socialist country which was admitted to the European Conference of Constitutional Courts, and which organised the Conference in 1996. The Court's activity and performance is more respected both in the Western and in the newly democratic countries than at home. The Commission of the European Communities in its *Opinion on Hungary's application for membership* has also recognised that "since 1989 the Constitutional Court has been keeping a check on the constitutionality of laws and international treaties". The *Opinion* calls attention to the difficulty of electing constitutional judges, and to the respective responsibility of the political parties represented in Parliament.

The Court has been found very often in the midst of heated political controversies, a feature that is general in other countries too. Political conflicts are continuously converted by politicians into legal cases and transferred to the Court. So far there have been unsuccessful attempts to curtail the Court's powers, or encumber its functioning. But these, as the Commission's *Opinion* shows, have not avoided the attention of the European Union.

ÁGH, ATTILA

THE DECISION-MAKING INSTITUTIONS AND PROCESSES OF THE EU PUBLIC POLICY

After the Maastricht Treaty (Treaty on the European Union) a new political science discipline has emerged in the West on EU public policy, as with the new step of integration a large body of the European policy-making system is being organised. The paper analyses this new field,

based on dozens of new volumes of papers written after the TEU, from the point of view of the Hungarian accession to the EU. The first chapter describes the first stages of the EU development from the Treaty of Rome to the present situation, the stages of partnership, intergovernmentalism and competitive institutions in the EU public policy. The second chapter deals with policy-making in the main institutions - Council, Commission, and European Parliament -, the third one with the regulatory institutions 'below' them as the Ecosoc Regional Council and the agencies. The fourth chapter discusses the democracy deficit as a problem of efficiency of representative democracy at the EU level. Finally, the decision-making procedures of accession have been focused upon in the fifth chapter, with special regard to the criteria of accession on the one hand, and the EU institutional mechanisms on the other.

KEREKES, ZSUZSA

THE OMBUDSMAN IN THE EUROPEAN UNION AND IN HUNGARY

The ombudsman, or the parliamentary commissioner of citizens' rights, is the most recently established institution of the Hungarian political system. In the summer of 1995 Parliament elected the so-called general commissioner, the commissioner of national and ethnic minorities, and the commissioner of data protection and free information. Both the quality of laws that regulate this field and the experiences of the commissioners thus far prove that our institutions are Euro-conform in this respect.

The paper examines three broad areas of the issue. 1) The formation and the development of the institution of the ombudsman in Europe. Here two questions will be in focus: a) from the Swedish *Justitiekansler* to the modern Don Quixote (that is, in the face of huge bureaucracies how the institution has become a new organ for protecting rights; and how its particular functions that make it distinct both from courts and constitutional courts, have been formed); b) the classification of the institution in Europe: local, regional and national parliamentary commissioners; other institutions in the countries of the European Union, comparable to that of the ombudsman. 2) The ombudsman of the European Union. The European ombudsman is one of the supranational institutions of the European Union. Its functions, duties and activities will be analysed in detail. 3) The institutionalisation of the ombudsman in Hungary. Within this area the paper will examine a) the professional and political debates that preceded the establishment of the institution, including the election of the parliamentary commissioners; b) the laws that regulate their activity, and the duties and rights of the parliamentary commissioners; finally, c) the experiences of the commissioners' activities thus far.

SZOBOSZLAI, GYÖRGY

REPRESENTATION AND ELECTORAL SYSTEM

Political transformation into a multi-party democracy has taken place in a classical parliamentary framework in Hungary. The constitutional system is modelled after the main lines of the West European traditions: a strong Parliament, a strong prime minister, a weak president. The constitutional reform of 1989 resulted in a system of parliamentary government in which the one-chamber general assembly enjoyed a very strong political position. Its position was weakened by the introduction of the constructive veto of no confidence, but Parliament remained the heart of the structure. Although the constitution does not declare the principle of checks and balances, the judiciary is fully independent and the Constitutional Court has become an organ of real control over Parliament. The functions of representation are not questioned, but the issue of uni- or bicameralism is still debated in the constitution drafting process.

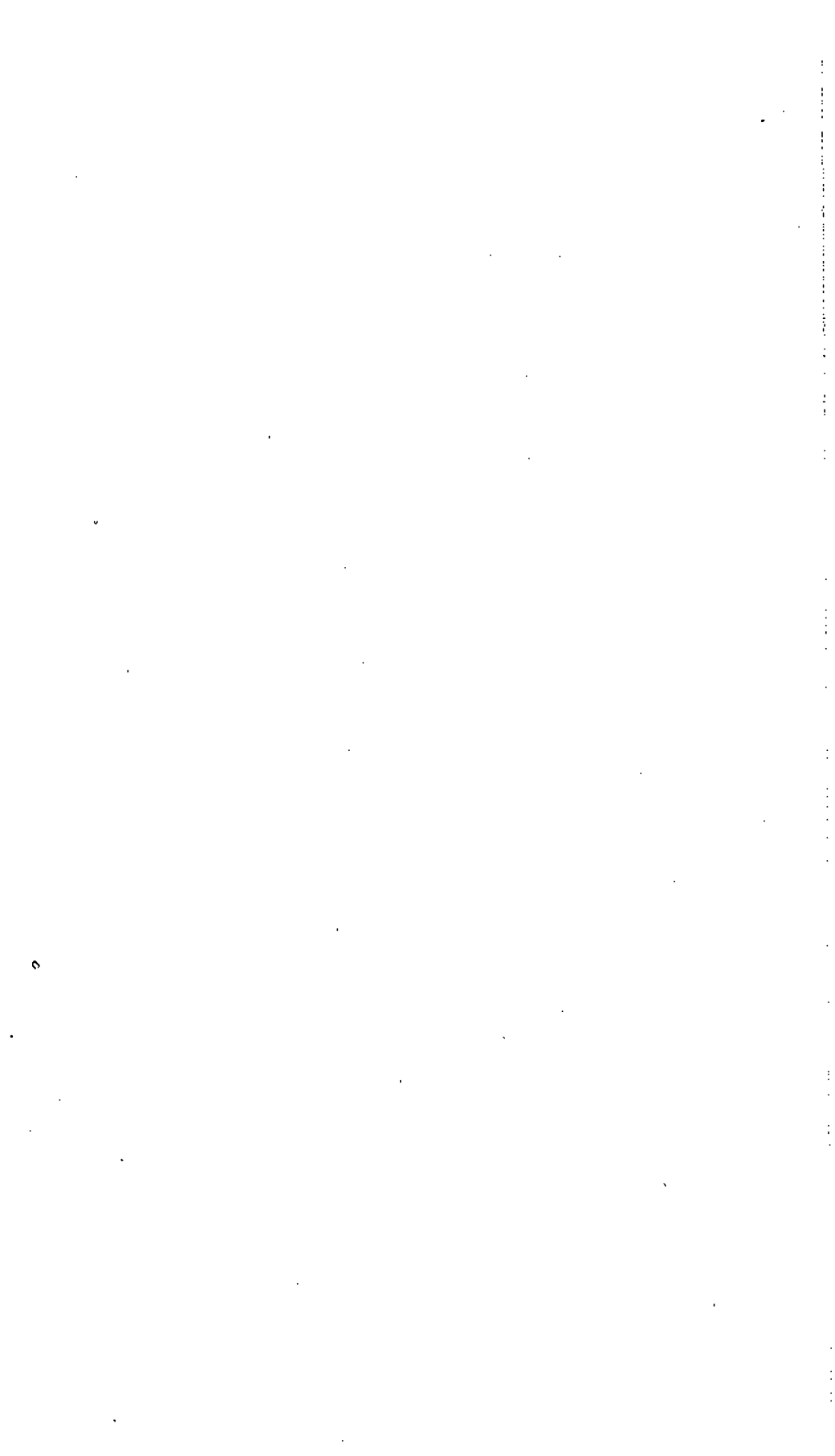
From among the three main components of a political system - the form of government (parliamentary versus presidential, and the mixed systems of the two); the electoral system; and the party system - the consequences of the structural features of the electoral setting are the most observable and measurable. The choice of the system affects the development of the party system, and in turn, the political content of the legislature. In Hungary the parliamentary system was associated with a mixed majoritarian-PR electoral system, which have survived since 1989 and two general elections were administered in its original - slightly altered - framework. The single-chamber national representative body is elected for four years, based on an individual constituency system combined with a territorial PR system and a PR on the national level; the latter upheld only for the sake of a better degree of proportionality. The system is highly selective in both phases of the electoral process. *As a result of the twofold selectivity the mixed Hungarian system is a markedly disproportional one.* This feature of the parliamentary electoral system is mainly caused by the inherent majoritarian nature of individual constituencies and the more hidden disproportionality of territorial lists. The majoritarian preponderance of the electoral system had far-reaching political consequences after the first multi-party elections. The present majoritarian-PR mixed system helps coalition formation, increases the degree of governability, but makes the political system less consensual, excluding minor parties from parliamentary representation. Furthermore, the author analyses the effects of the electoral system on the party structure and the political development as well.

SZIKINGER, ISTVÁN

HUNGARIAN LAW ENFORCEMENT AND THE EUROPEAN UNION

The paper begins with a concise overview of the development and structure of Hungarian policing. Following referral to the 'acquis communautaire', correspondence between European expectations and domestic legislation is examined. Special attention is paid to problems of individual liberties enshrined in the European Convention on Human Rights. Particular contradictions are pointed out especially in the field of deprivation of liberty. Another issue addressed by the paper is data protection with special regard to Recommendation R (87) 15, concerning use of personal data within the police sector which is confirmed as a set of legal rules both by the Schengen and Europol Conventions. Problems of border control with special regard to dual (police and military) status of the Hungarian Border Guard Service are analysed as well.

The author concludes that there are significant obstacles to smooth collaboration between Hungarian and EU countries. As a consequence of abortive reform initiatives in policing, Hungary has failed to meet important international standards. It is also emphasized that there is no substantial conflict between genuine needs of regional and domestic law enforcement. In other words, deficiencies can cause serious difficulties in co-operation with EU police forces without promising any perceivable success of fighting crime.



CONTENTS

KENDE, PÉTER	
Preface	5

PERSPECTIVES

<i>Kulesár, Kálmán</i> : International Integration and the European Union	11
<i>Balogh, István</i> : Integration into Europe: An Example of 'Post-Classical Modernisation'	31

DISPUTE ON DEMOCRACY

<i>Navrasics, Tibor</i> :	
Problems of Democracy in the European Union	47
<i>Ilonszki, Gabriella</i> :	
Parliamentary Institutions in Europe and Hungary. The Impact of European Integration	71
<i>Pokol, Béla</i> :	
European Community and Hungarian Parliamentarism	87
<i>Csizmadia, Ervin</i> :	
Hungarian Political Parties and Western Europe	99

BASIC INSTITUTIONS

<i>Paczolay, Péter</i> :	
Models of Constitutional Review and the European Union	119
<i>Kerekes, Zsuzsa</i> :	
The Ombudsman in the European Union and in Hungary	137

BRANCH POLITICS

<i>Agh, Anila</i> :	
The Decision-Making Institutions and Processes of the EU Public Policy	149
<i>Szoboszlai, György</i> :	
Representation and Electoral System	167
<i>Szikinger, István</i> :	
Hungarian Law Enforcement and the European Union	185

BOOK REVIEW

Szilágyi, Imre:
The European Union and Hungary. Manuals on Accession 199

NEWS 217

ANNOUNCEMENTS 249

ABSTRACTS 263
