

PACZOLAY PÉTER

Az európai uniós tagság politikai feltételei az Európai Bizottság véleményének tükrében

Az Európai Unió tíz társult országáról 1997 nyarára elkészült az Európai Bizottság országvéleménye. 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, amelyeknek 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. Az európai integrációs folyamat lazább formájának tekinthető Európa Tanács (Council of Europe) volt már korábban is az az intézmény, amely a felvételre jelentkező országok politikai berendezkedését, az intézményrendszer demokratizmusát, az emberi jogok helyzetét megítélte, és a tagság feltételeként érvényesítette. Elég csak a legutóbbi, a Horvátországgal kapcsolatban folytatott hosszú vitákra utalni annak érzékeltetéséhez, hogy az Európa Tanács mennyire komolyan veszi a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésének kritériumait. A szűkebb értelemben vett európai integráció, az Európai Unió a politikai követelményeket azonban most fektette le először határozott egyértelműséggel.

Nézzük meg közelebbről a koppenhágai elvek politikai vonatkozásának tartalmát.

"A tagság követelményei:

– a tagjelölt ország stabilan működteti a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségek védelmét biztosító intézményrendszert."¹

Ez a követelmény tehát négy fő elemet jelöl meg. Ezek:

– a demokrácia,

¹ AGENDA 2000. Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről. I. p. (A fordítást a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárságának munkatársai készítették).

- a jogállamiság,
- az emberi jogok,
- a kisebbségek védelmét biztosító intézményrendszer.

A követelmények négy területének a védelmét biztosító intézményrendszeren van tehát a hangsúly, amely főleg formai intézményi szempont érvényesítését jelenti, azonban a politikai kritériumok nem merülnek ki eme intézményi formai szempontokban, az értékelés "nem korlátozódik a helyzet tételes leírására, hanem megkísérli értékelni a demokrácia és a jogállamiság működésének terjedelmét".² A valamennyi ország-jelentésben szereplő kitétel a politikai intézmények működésének tartalmi-politológiai-szociológiai érvényesülésére is figyelemmel kívánt lenni.

A politikai kritériumok meghatározásának a sajátosságai a következők:

A gazdasági követelmények – a működőképes piacgazdaság megléte és képesség az Unión belüli versenykihívásnak való megfelelésre – sokkal részletesebbek, jóval pontosabban meghatározhatók és megvalósulásuk is határozottabban igazolható. A gazdasági követelményekhez képest a politikai kritériumok elmosódottabbak, nehezebben meghatározhatók és különösen kényes feladat a formális intézményrendszerek tartalmi működését értékelni.

Az Európai Tanács sem Koppenhágában, sem azóta nem határozta meg a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségvédelem fogalmát. A szakirodalom igen kiterjedt, könyvtárnyi valamennyi fogalmat illetően, és bár természetesen a nemzetközi politikában, a nemzetközi szervezetekben, az egyes államokban és a tudományos közösségekben van valamilyen fokú egyetértés e fogalmak minimális tartalmában, ezek pontos meghatározása országról-országra, szervezetről-szervezetre, szerzőről-szerzőre eltérő. Az Európai Tanács és az országjelentések definíciójának hiányában az egyes országok, az országjelentéseket elemző politológusok bizonyos mértékben saját fogalmi meghatározásaikra, saját felfogásukra támaszkodnak. Ez a követelményrendszer értelmezését, illetve a követelményrendszernek való megfelelés fokát érthető módon elbizonytalanítja.

E tanulmánynak nem feladata a demokrácia vagy a jogállamiság fogalmának feltárása, azonban az országjelentések és különösen a magyar országjelentés megértése érdekében szükséges legalább utalni azokra az egymástól eltérő felfogásokra, melyek akárcsak e két fogalom mögött meghúzódhatnak. Mary Kaldor és Ivan Vejvoda angol, illetve amerikai egyetemi tanároknak Az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételei: Demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban címen a Politikatudományi Szemle 1997/3. számában közzétett tanulmánya, mely az Európai Bizottság részére készült, két táblázatot állít fel a formális demokrácia főbb feltételeinek, illetve a tartalmi demokrácia főbb vonásainak érzékeltetésére a tíz társult közép-kelet-európai országban. A formális demokráciánál a következő kritériumokat veszik figyelembe: befogadó állampolgárság, joguralom, hatalmi ágak szétválasztása, a hatalom választott birtokosai, szabad és tiszta választások, szólásszabadság és az információ alternatív forrásai, a társulás autonómiája és a fegyveres testületek polgári ellenőrzése. Az értékelés eredménye az esetek túlnyomó többségében az, hogy ezek a formális eljárások léteznek, és többnyire alkalmazzák is őket a csatlakozásra váró országokban.

Az állampolgárság terén elmarasztalják Észtországot és Lettországot az orosz nemzetiségűekkel szembeni diszkrimináció miatt, a hatalmi ágak szétválasztásában

² AGENDA 2000. 7. p.

Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában látnak problémát, Észtországban és Lettországban a szabad és tiszta választások hiányosságaira mutatnak rá, Romániában hiányos a szólásszabadság érvényesülése, végül Romániában és Szlovákiában a fegyveres testületek polgári ellenőrzése. Az egyetlen kritérium, ahol a legjobb értékelést egyetlen ország sem kapja meg, a joguralom. "A törvények uralmát azonban egyik közép-kelet-európai országban sem valósítják meg maradéktalanul. Ez olyan feltétel ugyan, amit a törvények ideáltipikus uralmával egybevetve teljes egészében nehéz pontosan megítélni, annyit mégis mondhatunk, hogy az állampolgár a közép-kelet-európai országokban különféle módokon (az egyes országok között számottevő eltérésekkel) a gyenge igazságszolgáltatás és/vagy a jogalkalmazás elégtelen gépezete miatt még mindig küszködik a törvényekben lefektetett formális jogi garanciák gyakorlati érvényesítésével."³

A demokrácia tartalmi megítélésénél A-tól D-ig terjedő "osztályozásra" nem kerül sor, hanem rövid mondatokkal érzékeltetik az általuk észlelt helyzetet. Csak Magyarországot véve figyelembe, a tartalmi demokrácia fő vonásainál kifogásolhatók egyes pontok, különösen a médiumok megítélése. Magyarországon a független média létének elismerése mellett megjegyzi, hogy az állami televízió olykor túl lojális a kormányhoz. Mindebből az következik, és a formai feltételek között adott legjobb osztályzat is ezt sugallja, hogy Magyarországon a média befolyásolásával kapcsolatban semmilyen probléma nincs, noha köztudottan a helyzet ettől eltér, és más nemzetközi szervezetek (pl. Freedom House) Magyarországot nem sorolják a maradéktalanul szabad sajtóval rendelkező országok közé. Mindez azt jelzi, hogy a tudományos értékelés, mely azután alapul szolgálhat az Európai Bizottság és más brüsszeli fórumok döntéséhez, számos szubjektív elemet tartalmaz e területen. Rendkívül eltérhetnek az egyes értékelések.

Az idézett tanulmány egyfajta demokrácia- és jogállamképpel rendelkezik. Más szempontok alapján azonban ez bővíthető és szűkíthető, pl. a demokrácia kritériumai között felvethető-e az egyenlőség kérdése, min mérhető a szabadság foka, a tolerancia, a törvényesség vagy a joggal való belső azonosulás. Hasonlóképpen közismert, hogy a jogállamiság történetileg és országonként eltérő, melynek azonban bizonyos értékeit a nemzetközi közösség általában elfogadja, így az alapjogok védelmét, a hatalommegosztás valamilyen elméletét, a bírói függetlenség követelményét, az állam és hivatalnokainak felelősségre vonhatóságát, a jog elsődlegességét. Ezt csak annak érzékeltetésére említem, hogy a jogállamiság valóságos működésének kritériumai bővíthetők és szűkíthetők, pl. a bírói függetlenség elve az előbb idézett tanulmányban nem szerepel, ugyanakkor mint az idézett mondatokból kiderül, a joguralom gyengébb osztályzatainak főbb oka a jogalkalmazás gyenge működése a társult országokban.

A politikai követelmények megfogalmazásának és érvényesülésük megítélésének egyik nagy csapdája a kettős mérce alkalmazása. A kettős mérce kérdése általában felmerül az uniós csatlakozás során, hiszen a gazdasági követelmények között is közismert, hogy olyan elvárásokat fogalmaznak meg a csatlakozni kívánó országokkal szemben, melyek megvalósulása a jelenlegi uniós országok némelyike esetében is a távoli jövőbe veszik. A politikai kritériumok esetében is fennáll a kettős mérce alkalmazásának veszélye. Példaként említhető olyan emberi jogi, kisebbségvédelmi intézkedések elvárása, amelyekkel az uniós országok némelyike sem ért egyet, vagy olyan államszervezeti megoldások megfogalmazása (pl. hatékony alkotmánybíróság), amellyel az Európai

³ Mary Kaldor–Ivan Vejvoda: Az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételei: demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban, Politikatudományi Szemle 1997/3, 10. p.

Unió olyan meghatározó országai, mint Anglia vagy Hollandia, nem rendelkeznek, és egyelőre semmi esély sincs, hogy államszervezetüket ilyen intézménnyel egészítsék ki. A kettős mérce időnként képmutatásnak tűnhet az uniós országok és a társult országok viszonylatában.

Tekintettel a politika és a politika pillérét jelentő különböző fogalmak bizonytalanságára, nagyon nehéz definiálhatóságára,⁴ az értékelések szubjektivitásának és nem kellő megalapozottságának szintén nagy a veszélye. Az egyes országok formális intézményrendszere igen gyakran eltér az országok alkotmányos működésének valóságától. "Papír alapján" nem lehet megítélni egy ország alkotmányos berendezkedésének milyenségét, különösen nem működésének hatékonyságát. Elég csak arra gondolnunk, hogy a köztársasági elnök szerepénél mekkora eltérések vannak az egyes országok alkotmányai és az ország tényleges politikai rendszere között (az alkotmány alapján Izlandban lenne a legerősebb államfő Európában, hasonlóképpen erős Ausztriában, noha a valóságban ezek csak reprezentatív funkciót töltenek be). Nagyon fontos szerepet tölt be tehát az, hogy milyen forrásokkal dolgozik a brüsszeli döntéshozó, és a források megjelölése és igénybevétele további torzulások szubjektivitás forrása.

Elég csak két alapvető veszélyre felhívni a figyelmet. Az egyik a kérdőívek megfogalmazása: mennyire képes a kérdőív feltárni az ország intézményrendszerének formális oldalát, és különösen ezen túlmenően ezen intézmények tartalmi működését. Ismerjük – és különösen az utóbbi évtizedek történelme igazolta – a látszatalkotmányok fogalmát, azt, hogy az alkotmányban lefektetett intézmények, különösen az emberi jogok végtelen hosszúságú katalógusa hány esetben leplez totalitáriánus rendszert. A társult tagoknál természetesen erről nincs szó, azonban különböző szemszögből vizsgálva, igen eltérő az egyes országok demokratikus intézményrendszerének a megítélése, és ezt az alkotmány alapján, objektivitásra törekvő, ugyanakkor bizonyos szempontokat nem megfelelően feltáró kérdőív nem leplezi le kellő mértékben.

A másik veszélyforrás még viszonylag jól megfogalmazott és objektív ismeretek feltárására alkalmas kérdőív esetén is a kérdőívet kitöltők szubjektivitása, vagy a jelenteéseket megfogalmazók egyéni értékítéletének dominánssá válása. Épp a politika tárgyára való tekintettel és különösen a térség túlpolitikált légkörében, ahol az értelmiség döntő többsége a rendszerváltást követően valamelyik politikai irányzat elkötelezett részesévé vagy legalábbis követőjévé vált, igen nehéz belföldi, de akár külföldi objektív értékelőket is találni. Éppen ezért az egyes politikai intézmények értékelését a válaszokat megfogalmazó egyének szubjektív értékítéletétől határozza meg és el is torzíthatja. A kormánytól származik-e az információ vagy az ellenzektől, éppen ki van kormányon és ki van ellenzékben, mekkora a tömegtájékoztatási szervek torzító hatása stb. – mind olyan tényezők, amelyek az ország külső megítélését jelentősen befolyásolhatják. Az elmúlt évek történései a térség szinte valamennyi országában jó példáját mutatták annak, hogy különböző politikai csoportok miként próbálták meg a nemzetközi közvéleményt olyan értelemben befolyásolni, hogy az belső politikai törekvéseik érvényesítését szolgálja, és hogy a különböző politikai csoportok nemzetközi kapcsolatait, nemzetközi véleményformáló hatásuk és szerepük milyen mértékben változtatta meg az egyes országokról alkotott külső képet. Ezt a veszélyt a politikailag szintén bizonyos értelemben elkötelezett európai uniós döntéshozók dolgozzák fel, és értelemszerűen újabb torzulások következhetnek be. A nemzetközi politikában az is jól ismert, hogy az egyes orszá-

⁴ Giovanni Sartori: La politica. Logica e metodo in scienze sociali, Milano, SugarCo, 1980, 9–16. p.

gok belső megosztottságtól függetlenül is milyen mértékben képesek befolyásolni a nemzetközi közvéleményt, nemzetközi konfliktusokban miként tudják valamelyik fél javára billenteni a mérleget a helyzet úgymond objektív megítélésétől függetlenül is.

Mindezen nehézségek, az előzőekben röviden elemzett problémák ellenére is nagy jelentőségűnek kell értékelni azt, hogy az Európai Unió politikai követelményrendszer állított fel a csatlakozni kívánó országok számára, és ezen követelményrendszer érvényesülését törekvésének megfelelően valamilyen objektivitással kívánja érvényesíteni. Ez az érintett országok demokratikus fejlődését, a jogállamiság, mégpedig a fiatal jogállamiság további erősödését pozitívan befolyásolhatják, hiszen a politikai erők ezekben az országokban verbálisan egyetértenek, és nem kérdőjelezik meg a demokrácia és a jogállamiság intézményeit és értékeit, politikai törekvéseik érdekében azonban pragmatikusan igen gyakran hajlamosak ezeknek a feláldozására. A nemzetközi kontroll megfelelő mederben tarthatja a demokrácia és a jogállam felfogásának szélsőséges eltorzításait.

Ami mármost a tíz ország összehasonlítását illeti, az országjelentések tanulmányozása egyértelműen azt sugallja, hogy az országok között a csatlakozásért folyó "verseny" nem a politikai kritériumok terén dőlt el. Ennél jóval meghatározóbban estek latba a gazdasági kritériumok (ezen a területen pl. Bulgária egyértelműen nem felelt meg a követelményeknek), és az igazi "szórás" az európai uniós tagsággal járó kötelezettségek vállalásának, a szabályrendszer célkitűzéseivel való azonosulás és alkalmazkodás képességének eredményeként következett be. Ez utóbbi területen vált el az az öt ország, amelyet öt éven belül erre az Európai Tanács nem látott most közzétett értékelésében reményt. A politikai kritériumoknál egyértelműen gyenge osztályzatot kapott Szlovákia, mely nem felelt meg az Európai Unió politikai kritériumainak. Sok problémát észleltek az országjelentések Bulgária és Románia esetében, azzal a megjegyzéssel, hogy az új kormányok alatt jó úton vannak a követelményeknek való megfelelés irányába, míg a többi hét társult államot az Európai Tanács szilárd demokráciának értékelte.

A társult országokról adott általános politikai értékelést érdemes külön is szemügyre venni a nyelvezet szempontjából. Szlovénia ezek szerint szilárd intézményekkel rendelkező demokrácia ("is a democracy").⁵ Nem tudni, hogy ez az egyértelmű kijelentő mód használata előbbre sorolja-e Szlovéniát a többi országnál, mert Szlovénia esetében is megjegyzi az országjelentés, hogy javítani kell az igazságszolgáltatást, növelni kell a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát. Nagyjából hasonló kifogásokat fogalmaznak meg a másik négy társulás alkalmasnak ítélt ország, sőt az egyéb szempontok miatt egyelőre háttérbe szorult másik két balti állam esetében is. Magyarország, Lengyelország, a Cseh Köztársaság és Észtország esetében az angol nyelvezet ("presents the characteristics of a democracy..."⁶) a hivatalos magyar fordítás szerint "magán hordozza a biztos intézményi háttérrel rendelkező demokrácia jegyeit".⁷ Litvánia és Lettország

⁵ Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2010 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-378-EN-C, 18. p.

⁶ Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2009 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-377-EN-C, 16.; Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2002 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-382-EN-C, 14.; Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2006 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-374-EN-C, 16. p.

⁷ AGENDA 2000, 17. p.

esetében egyedül az állítmányban van különbség: a "presents" ige helyett a "demonstrates" igét használják az országjelentések mindkét ország esetében, egyebekben az értékelés tartalma ugyanaz, vagyis egy szilárd intézményekkel rendelkező demokrácia jegyeit mutatják ezek az országok. Külön kategóriába tartozik Bulgária és Románia. Mindkét esetben szó szerint azonos a végső verdikt: ... "is on the way to meeting the political conditions set by the European Council in Copenhagen"⁸ – vagyis ezek az országok útban vannak afelé, hogy teljesítsék az Európai Tanács által Koppenhágában megszabott politikai feltételeket. Végül Szlovákia esetében a bizottság véleménye elítélő... "The situation with regard to the stability of the institution... is unsatisfactory."⁹ Az országjelentés szerint a szlovák alkotmányban meghatározott intézményi keretek megfelelnek a szabad választásokra épülő parlamenti demokráciának, de az intézmények szilárdságát és a politikai életbe való integrálódásukat tekintve, a helyzet nem kielégítő. Az Európai Unió ajánlásai ellenére nem tapasztalható értékelhető javulás Szlovákia esetében. Ezt az országot tehát politikai kritériumok alapján sem találja az Európai Bizottság alkalmasnak a közeljövőben történő csatlakozásra.¹⁰

A Magyarországról készült országjelentést közelebbről megvizsgálva, a többi országjelentéshez hasonlóan az Európai Bizottság két részre osztotta a négy kritérium elemzését. Az elsőt a demokrácia és a jogállamiság intézményrendszerének működését vizsgálja, a második nagy részben pedig az emberi jogok és a kisebbségek védelmének intézményrendszerét értékeli.

Az első kérdéskörben a jelentés megemlékezik az alkotmány folyamatban levő felülvizsgálatáról. A parlament működésében megfelelően találja az ellenzék részvételét, a hiányosságok között említi meg ugyanakkor az etnikai és nemzetiségi kisebbségek képviselőit megfogalmazásukat, azt, hogy a szükségállapotra vonatkozó minősített többséget igénylő törvény még nem született meg. A választások, különösen pedig az 1994. évi választás alapján a szabad és tisztességes választások kritériuma mellett a gördülékeny hatalomátadás is érvényesült. A végrehajtó hatalom működési területén kifogásolja, hogy a rendőrségről szóló törvény az Európa Tanács vonatkozó normái alapján nem megfelelő minden vonatkozásban. Utal a közigazgatás működésének problémáira és a rendőrség kötelességében fellelhető korrupcióra. Egyebekben a végrehajtó hatalom működését zökkenőmentesnek ítélték. A bíróságok működése területén található talán a legtöbb hiányosság. Az igazságszolgáltatás az értékelés szerint még nem működik minden szinten teljesen kielégítően. Ennek okaként jelöli meg a jelentés a bíróságok túlterheltségét, a bírósági ügyek és hatáskörök számának megnövekedését, továbbá a bírák szakmai felkészültségének hiányát. A bíróságok között értékeli a jelentés az Alkotmánybíróság működését is, és kritikus észrevételt tesz az alkotmánybírák választásával kapcsolatos nehézségekre, utalva arra is, hogy az 1998-ban várható üresedések ese-

⁸ Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2008 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-376-EN-C, 14.; Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2003 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-383-EN-C, 16. p.

⁹ Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15.7.1997, COM(97) 2004 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-384-EN-C, 18. p.

¹⁰ Az EU-tagságra pályázó kelet-közép-európai országok brüsszeli bizonyítványáról egyébként a Heti Világgazdaság 1997. július 26-i száma közöl egy, a hetilap által összeállított, az országjelentésekre épülő és objektívnek tekinthető táblázatot, ahol röviden összefoglalják az Európai Bizottság értékelését, és a szerkesztőség egy érdemjeggyel is osztályozza az országokat.

tén ezek a problémák feltehetően meg fognak ismétlődni, a bírák megválasztásának az Országgyűlés nem tud majd kellően időben eleget tenni.

A második nagy részben a hiányosságok között szerepel a védelemhez való jog érvényesülésének nehézsége külföldiek és cigányok esetében. Az országjelentés szerint az államnak túl nagy a szerepe a tömegtájékoztatásban, különösen a televíziózás és a rádiózás terén, arra kiterjedően is, hogy kérdésesnek ítélte az ellenzék médiához való hozzáférését (e kérdések értékelése köztudottan az országon belül és a belső közvélemény által befolyásolt külső értékelőknél is igen ellentmondásos s erősen megosztott a szakma és a közvélemény ebben a kérdésben). Nyugtalanítónak ítélték a politikai menekültek helyzetét és általában a rendőrségi eljárásokban tapasztalható embertelen, megfélemlítő bánásmódot. A kisebbségi jogok védelmének ismét említésre kerül a parlamenti képviselő hiánya, továbbá a cigányságnak elsősorban szociálisan súlyos helyzete. Az országjelentés törekedett viszonylag szűkszavúan, de széleskörűen értékelni a koppenhágai kritériumok helyzetét az országon belül. A néhány rövid idézet – és ezek az itt felsorolt idézetek nem a túlnyomóan pozitív értékelést, hanem a hiányosságokat emelték ki – is mutatja azonban a szubjektív elemek megjelenését még e végső értékelésben is. Ezzel kapcsolatos aggályainkat fokozzák azok az alapvető ténybeli és tárgyi tévedések, amelyekből meglehetősen sok található a jelentésben. Példaképp néhányat: a parlamenti vizsgáló bizottság a jelentés szerint a képviselők egyötödéből áll, a köztársasági elnököt négyéves időtartamra választják, a kisebbségi jogok biztosát választották meg csak 1995-ben, az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll esetében csak konzultatív szerepet játszana. Ugyancsak furcsa az a megjegyzés, mely szerint az Alkotmánybírósághoz fordulás jogával valamennyi párt élhet, s nem utal arra, hogy ez valamennyi állampolgár, sőt általában az emberek előtt nyitva álló igen széles lehetőség. Az is érthető, hogy 1998 elején megürülő két alkotmánybírói helyre utal a jelentés. Ugyanakkor azonban az év végén további három bíró megbízatása is megszűnik, és ez így együttesen veszélyezteti alapvetően az Alkotmánybíróság működésének folyamatosságát. Szintén érthetetlen immár a magyarra való visszafordításban, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy ez a hiányosság a magyar Alkotmány alapértelmezésének megsértéséből fakad. Ebben az esetben kifejezetten a magyarra való fordítás hibájáról van szó. Sajnálatos, hogy a nagy energiával készült országjelentésbe ilyen alapvető hibák csúsznak be, akárcsak az, hogy ezt még tovább súlyosbítják a Külügyminisztérium által készített magyar nyelvű kiadás fordítási hibái.

Végső soron milyen következtetések vonhatók le a tíz országjelentésnek a politikai kritériumokra vonatkozó részeitől?

Mindenekelőtt alapvető fontosságú, hogy az európai államok közössége politikailag figyelemmel kíséri a csatlakozni kívánó országok fejlődését, és kiemeli azokat a hiányosságokat, amelyek ezeket az országokat az Unióhoz való csatlakozás terén akadályozzák. Ismerve a térség történelmét, a demokrácia félreértelmezésének lehetőségeit (pl. a fékek nélküli többségi akarattal való azonosítása az egyik ilyen lehetőség), a jogállam tradícióinak hiányát és új intézményeinek gyengeségeit, az emberi jogok és a kisebbségek helyzetének ellentmondásosságát egyes országokban. Ezen országok jövőjére az európai csatlakozástól függetlenül is mérséklő és megszilárdító hatású lehet egy ilyen európai kontroll léte.

Külön kiemelendő, hogy ez az európai kontroll nem korlátozódik szavakra, az alkotmány puszta betűjére, hanem egy élő, működő alkotmányos rendszert vesz vizsgálat alá, és a tartalmi megvalósulás kritériumait is érvényesíteni kívánja. A csatlakozni kívánó országokat rászorítja, hogy ne csak deklaráció szinten kövessék a jogállamiság

nemzetközi mércéit. A jogállamiság nincs és nem is lehet egyszer és mindenkorra lefektetve, magalapozva, annak megvalósítása folyamat. Ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott 1992-ben: "Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat."¹¹ E folyamat ellenőrzése során derül ki, hogy a politikai kritériumok megvalósulását az Unió jóval komolyabban veszi, mint azt a kormányok talán gondolták.¹²

Harmadik tanulság az, hogy a minimális kritériumoknak nem megfelelő országok európai uniós csatlakozásának a lehetőségét az Unió elveti, ami Szlovákia esetében egyértelmű, másik két ország esetében is erőteljesen érezhető.

Ugyanakkor látható az országjelentésekből, hogy a csatlakozás további kritériumai azok, amelyek elsősorban az egyes országokat megkülönböztetik egymástól, elsősorban az Európai Unióhoz való alkalmazkodás képessége, amely végső soron meghatározta a csatlakozás elkövetkező menetrendjét.

A politikai értékeléseknél nem szabad azonban szem elől veszteni, hogy az európai országok közösségeiben általánosan alkalmazott demokratikus jogállami mérce más ország értékelésénél szubjektív elemek hatására torzulhat, veszélyt jelent a mércék alapjául szolgáló intézmények pontos definíciójának hiánya és az egyes országokról alkotott vélemények szubjektív forrásainak befolyásoló szerepe.

PÉTER PACZOLAY

THE POLITICAL CRITERIA OF THE MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION IN THE OPINION OF THE EUROPEAN COMMISSION

(Summary)

The Commission of the European Communities published its opinion on ten Central and Eastern European countries' application for membership of the European Union in July 1997. The paper analyses the evaluation of the political criteria for accession set by the European Council in Copenhagen. The Commission considered seven countries out of the ten as presenting the characteristics of a democracy with stable institutions, while it had reservations in the case of Bulgaria and Romania, and condemned Slovakia.

The importance of the evaluation of the Commission is that new and volatile democracies has been scrutinesed, and also the actual operation of democracy has been taken into consideration.

¹¹ Alkotmánybíróság Határozatai 1991, 80. p.

¹² A magyar csatlakozás politikai feltételeiről: Bozóki András, *Democracy in Hungary: Confronting Theory and Practice* (a "Democratization in Central and Eastern European Countries" project keretében az Európai Bizottság számára készült kézirat); Paczolay Péter, *Stability and Democracy of Institutions*, in Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (eds.), *Hungary – From Europe Agreement to a Member Status in the European Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, 183–197. p.