

EUROPÉER | *nemzetközi
kapcsolatok*

Magyarország egyetlen egyetemisták által szerkesztett külügyi magazinja

RÁCZ PÉTER

Európai alkotmányozó folyamat

2003

Tartalomjegyzék

1.	Előszó	4
<hr/>		
1.	Egy új szerződés szüksége	
1.1	Kifulladás és bővítés	5
1.2	A föderális vízió	9
1.3	Laekeni felismerések	11
<hr/>		
2.	Alkotmányozó Konvent	
2.1	A Konvent működése és céljai	13
2.2	Viták egy testület életéből	17
<hr/>		
3.	Az Alkotmányos Szerződés	
3.1	Értékek, célok és alapvető jogok	22
3.2	Politikák és általános rendelkezések	26
	Összegzés	27
	Irodalomjegyzék	28
<hr/>		

Megjegyzés:

A dolgozat leadásának időpontjában (2003. december 11.) még nem minden részlet tisztázott az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatban. A tervek szerint a két nap múlva kezdődő EU-csúcson, december 13-14-én születhet meg a végleges megállapodás. Ezért a dolgozat egyes részei érvényüket veszíthetik, illetve a dolgozatban szereplő feltételezések esetleges jelenlétét a végleges döntés hiánya indokolja.

*"Alkotmányunk azért demokratikus,
mert a hatalmat nem a kevesek,
hanem az egész nép birtokolja."
(Thuküdidész)*

Előszó

Jean Monnet, aki az elit vezette funkcionalista stratégiájával döntően befolyásolta az Európai Közösség arculatának alakulását, egyértelműen kijelentette: "Célunk kezdetől fogva a politika unió volt."¹ A politika unióhoz pedig alkotmányra van szükség. Minden alkotmány alapvető elvek és erkölcsi értékek fundamentumán nyugszik. Végso soron egy ilyen alkotmány biztosítaná a jövő Európájában azt, hogy a gazdasági érdekek nem homályosítják el az erkölcsi értékek igényét. Habár egy "európai alkotmányozó szerződés" előkészítését jelölte meg célként Valéry Giscard d'Estaing, az Európai Konvent elnöke, ezt később már minden fórumon alkotmányként emlegették. A Konventre várt a feladat, hogy megformázza az új évszázad Európai Unióját, amelynek az elképzelések szerint nagyobb súlya lesz a nemzetközi porondon, amely a jelenleginél több taggal is képes lesz a hatékony működésre, és amely újra közel kerül a polgáraihoz. Az Európai Konvent és az ott elért eredményeket felülvizsgáló Kormányközi Konferencia sikeressége esetén a jövőbeli Európai Unió egy olyan Alkotmányos Szerződés alapjain nyugszik majd, amely egyértelműen mutatja, hogy az EU-ban igény volt az értékek és célok világos megfogalmazására.

Dolgozatomban megvizsgálom, hogy mi vezette el –úgymond mi kényszeríthette- az európai országokat az Alkotmányos Szerződés létrehozására; mi volt a szerződés létrehozásának folyamata; és mi került be végül a szerződésbe.

¹ Mádl Ferenc: Erkölcsi értékek az európai integrációban. In: *Az Európai Unió évkönyve 2001*. Osiris, Budapest, 2002. 13.o.

1. EGY ÚJ SZERZŐDÉS SZÜKSÉGE

1.1. Kifulladás és bővítés

Az európai integráció fél évszázadnyi békét és viszonylagos jólétet hozott a nyugat-európai országoknak, amely példa nélküli a kontinens történetében. Az európai együttműködés jelenlegi formája egy új jelenség a világtörténelemben is. Az Európai Unió modell, amelyet más kontinensek országai is vizsgálnak már, és amely az integrációk iskolapéldájává vált, kezdve a szabadkereskedelmi övezettől a monetáris unióig. Az európai integráció utolsó nagy lépése a politikai integráció lenne, de kétséges, hogy az európai országok valaha is meg kívánják-e lépni ezt.

Ezzel egy időben Európa polgárai kiábrándultak és nyugtalanok, legalábbis ezt mutatják a közvélemény-kutatások. A főbb okok között lehet említeni az európai intézményekben vetett hitük elvesztését, de az immáron hosszú idő óta megoldatlan, magas munkanélküliségi arány és a bevándorlás kritikus nagysága is türelmetlenséget kelt. A bővítés a legtöbb EU állampolgár számára megfoghatatlan esemény, amiben egyesek a stabilitást látják, mások pedig egy „szörnyű” szuperállam létrejöttét.

Az EU a világ legjelentősebb kereskedelmi-gazdasági tömörülése, csak a külsővel folytatott kereskedelme mintegy egyötöde a világkereskedelemnek. Az EU-országok szerkezetileg erősen nyitott gazdaságok, bár az EU kereskedelempolitikájáról ez már nem mondható el. 2001-ben az Amerikai Egyesült Államok 1,7%-os, Japán csak 1,0%-os növekedést mutatott, mialatt az EU 2.6-os növekedést produkált². Ez a növekedési előny bizonyos ideig folytatódhat, de közép és hosszabb távon az USA növekedési-fejlődési kilátásai jobbakké Európáénál. Az EU az integrációs törekvések előrehaladása ellenére sem alkot ugyanis egységes gazdaságot, a fejlettségbeli, regionális, strukturális, termelékenység, vásárlóerőben mutatkozó különbségek sokkal nagyobbak az EU országai között, mint az USA-ban. Az EU számára a gazdaság széttöredezettsége, fregmentáltsága marad a belátható időben a legnagyobb hátrány az USA-val szemben.

Az EU folyamatos harcban áll a világgazdaságban elfoglalt helyének megtartásáért. A bővítés erősíti a fejlődési kapacitást, az EU-nak ezért érdeke a bővítés (persze az ésszerű korlátokon belül).

² EuroStat Yearbook 2002, European Commission, Brussels. CD-ROM formátum

1989-ben a kelet-közép európai országok hirtelen légüres térben találtak magukat, jövőjük újraértékelésével kellett megbirkózniuk. A rendszerváltó országok az európai integrációhoz való csatlakozásban látták a biztos jövőt. A nyugat-európai országok is döntés előtt álltak, hiszen a segítségnyújtás megvonása, az elhatárolódás felbecsülhetetlen politikai instabilitást okozhatott volna. Ezt még tetőzte az, hogy a kelet-közép-európai átrendeződés a vártnál gyorsabban és szélesebb körben zajlott le³.

A képlet úgy nézett ki mindezek alapján, hogy adva volt egy gazdaságilag erős és politikailag büszke Európai Unió, valamint a körülötte lévő „maradék Európa”, amit ha akart, ha nem, be kellett integrálnia magába, egyrészt gazdasági megfontolásokból -különbön nincs új piaca a fejlődéshez-, másrészt az említett politikai elvárások miatt. Ezt az objektív szükségszerűséget aztán sikeresen átfordították a kelet-európaiaknak, miszerint „ha akarnak és teljesítenek, részesévé válhatnak az Európai Uniónak.” 1993-ban világossá vált az is, hogy mi mindent kell teljesíteni a rendszerváltó országoknak ahhoz, hogy csatlakozhassanak az EU-hoz⁴.

Az Európa jövőjéről szóló vita egyik lényegi pontja tehát az elkövetkező bővítés. Bár a bővítés folyamata átvitt formában jelenik csak meg a viták során, és nem kérdőjeleződik meg önmagában. Bizonyos szempontból nézve az EU-nak jól jött a bővítés, hiszen így rákényszerültek arra, hogy meginduljanak a reformok az unió belső működéséről, valamint a külvilág felé való szerepvállalásról. Az EU jövője szempontjából a legpozitívabb tény, hogy az EU és az első tíz közösen csatlakozó ország felvétele erősíti az EU összpontenciálját és ellensúlyozhatja Európa világgazdasági tévesztését.

A közép-európai országok EU-ba lépésének hozama három fő területen jelentkezik: az exportpiacok bővülése nyomán keletkező pótlólagos exportbevételek az EU cégek számára, a működő tőke beáramlása és termelése nyomán keletkező profit az EU-beli befektetők számára, a közép-európai országokban megvalósított alacsonyabb fajlagos termelési költségek

³ Ennek egyik jele például az volt, hogy 1990-ben Antall József miniszterelnök Brüsszelben találkozott Jacques Delors-ral és átadta neki a kétoldalú kapcsolatokra vonatkozó magyar álláspontról szóló memorandumot, amely már tartalmazza Magyarország majdani belépési szándékát is.

⁴ Ahhoz, hogy az Európai Megállapodást aláírt kelet-közép-európai országok az EU tagjai legyenek, az alábbi, az Európai Tanács 1993. júniusi, koppenhágai ülésén csatlakozási kritériumként megfogalmazott feltételeknek kell teljesülniük: 1. a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása; a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme; 2. működő piacgazdaság; annak a képességnek a megszerzése, hogy az adott ország meg tudjon birkózni az Unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erőkkel; 3. a tagsággal járó kötelezettségek, különösen a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseinek vállalása (az *acquis communautaire* átvételére való képesség); 4. az Unió alkalmas legyen új tagok befogadására.

révén a hazaszállított termékek beépítésével saját termelésüket rentábilisabbá teszik, ezáltal javul pozíciójuk a nemzetközi versenyben.

„A jövőről szóló terveknek függetlenül a tagországok számától egy egész kontinensre kell vonatkozniuk. Az „odafigyelés jelei” jól érezhetőek már, hiszen gazdasági és biztonsági okok miatt az EU szintén megszólította Oroszországot, és segélyekkel vonják be újra Európa életébe a Balkánt”⁵. Korántsem mellékes ugyanakkor, hogy tombol a törökvita Európában. Óriási botrányt kavart az Európai Unióban a konvent elnöke, aki kereken közölte, hogy szerinte Törökország nem európai, és csatlakozása az unió végét jelentené⁶. Valéry Giscard d’Estaing úgy látja, hogy 2007-ben, Románia és Bulgária felvétele után belátható időre véget kell vetni a bővítésnek. Az EU tizenöt tagállama azonban belátható ideig megosztott marad Törökország esetleges tagságát illetően. Alapvetően nem vallási okokból: a „legkeresztényebb” déli tagországok sem találnak kifogásolni valót abban, hogy iszlám többségű ország uniós tag legyen. A gond inkább az, hogy a török belépés miatt gyökeresen újra kellene osztani a hatalmi és pénzügyi viszonyokat, valamint az EU közvetlen szomszédságba kerülne a közel-keleti válsággócokkal.

„Habár a végső lehetséges kibővülésnek tehát határai vannak, azt elkönnyelhetjük, hogy az EU jövőjét nem tizenöt tagállam szempontjából kell kialakítani, hanem Európa országainak legtöbbször figyelembe véve, bármi legyen is a hivatalos együttműködési szint az egyes országok között.

A tizenöttnél több ország pedig egyre nagyobb területet, több tízmillió újabb „europolgári” érdeket, egyre különbözőbb történelmi múltat, kultúrát és fejlettségi szintet jelent. A kibővülő Európában a döntéshozatali mechanizmus, az intézményi keretek betartása, a közös költségvetés pénzeinek elosztása jelenti a gyakran megoldhatatlannak tűnő, ám szélsőben közeledő problémát.

Pedig ezek a kérdések minden korábbi bővülés alkalmával is előtérbe kerültek. Nem véletlenül alakították ki azokat a kohéziós politikákat, amelyek az összefogást, az „önzetlen” segítséget voltak hivatottak elmélyíteni. Ugyanakkor az összefogás magasztos tervének hangoztatásával párhuzamosan az együttélési szabályok egyre rugalmasabbá váltak, sőt egyes politikák esetén a többsebességes Európa megszületéséről beszélhetünk.”⁷

⁵ Rác Péter: Európa Jövője: Ismeretlen államforma. *Figyelő*. 2002. június 16.

⁶ Füzes Oszkár: *Nincs döntés a török tagságról*. Népszabadság, 2002. november 9.

⁷ Rác Péter: Európa Jövője: Ismeretlen államforma. *Figyelő*. 2002. június 16.

A nagyobb tagállamok dominanciáját aggódva figyelik a kisebbek, miközben a nagyok pedig épp arról beszélnek, hogy veszélyes a kis országok közös fellépésének lehetősége. Ám nem csak a kicsik és nagyok között figyelhetőek meg ellentétek. Az EU gazdaságának eredményei alapján, valamint az utóbbi évek gyöngülő német gazdasági teljesítésének Európára mért hatása alapján többekben felmerül a kérdés, hogy a jövőbeli fejlődés „európai Németországhoz” vagy „német Európához” fog-e vezetni? Németország gazdasági súlyát nehezen fogadják el egyes európai országokban, és gyakran konfliktust okoz a nagyobb tagországok körében (Franciaország, Nagy-Britannia). Ugyanakkor a gazdaság azt mutatja, hogy Németország jogosan vallja magát az EU motorjának. Éppen ezért nem véletlen, hogy nagy súlya van annak, amikor egy német vezető politikus fejt ki elképzeléseit a jövő Európájáról. Németország szerint Európa jövője könnyen lehet a föderalizmus, vagyis egy, a jelenlegi német mintára berendezett szövetség.

Európának erőteljes és hosszan tartó fejlődésre van szüksége. Változtatások kellene a munkanélküliség és a szociális kirekesztettség leküzdéséhez és ahhoz, hogy az Európai Unió nagyobb súlyt kapjon mind saját régiójában, mind globális értelemben. Ennek párosulnia kell a biztonság érzésével is. Az Európa határain kívüli események is hatással vannak a biztonságra, míg a belső biztonság a bűnözés leküzdésével érhető el, beleértve a szervezett bűnözés elleni küzdelem növekvő fontosságát. A biztonság ezen kívül biztonságos környezetet és biztonságos fogyasztási cikkeket is jelent. Európának értelmes célokra is szüksége van. Biztosítani kell a szabadsághoz, kommunikációhoz, kulturális és lelki élethez való jogokat. Egy új, nyitott világban, a „konzervatív Európának” egy humanisztikus perspektívára van szüksége, ahol a szociális rendszer elsőszámú eleme az emberi méltóság. „Európának talán érdemes kivetítenie társadalmi modelljét a tágabb világra. Vagyis annak tapasztalatát, hogy miként lehet a népet megszabadítani a szegénységtől, a háborútól, az elnyomástól és az intoleranciától. A demokrácia, a szabadság és a szolidaritás elveire építve kialakult a fejlődés és a kontinentális integráció modellje, amely működik is a jelek szerint.” - sorolja Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke Európa új feladatait⁸.

Arról, hogy tíz-húsz év múlva milyen modellt lesz képes felmutatni Európa, milyen mértékben változik meg az említett feladatok miatt a modell önmaga, már több elképzelés

⁸ Prodi, Romano: 2000-2005 időszaka, az Új Európa kialakítása. In: Az Európai Unió évkönyve 2001. Osiris, Budapest, 2002. 17.o.

van. Éppen ezért 2000. decemberben egy reformkonferencia összehívásáról hoztak elvi döntést a tagországok állam és kormányfői, az akkor szentesített Nizzai Szerződést kiegészítő állásfoglalásukban.

Az emlékezetesen maratoni hosszúságú nizzai csúcstalálkozón alapvetően csak olyan kérdésekkel foglalkoztak, amelyek a tagországok egymáshoz való viszonyát, hatalmi, érdekérvényesítési képességüket (mint például a szavazatok súlya, vagy a bizottsági tagság) érintették⁹. Az EU és a tagállamok közötti viszonyt, illetve az EU-intézményeken belüli erőegyensúlyt lényegében érintetlenül hagyták, ezért döntöttek a reformkonferencia összehívásáról a tagországok állam és kormányfői¹⁰.

A Nizzai Szerződés az EU egyik legemlékezetesebb huzavonája után jöhetett létre, ám már akkor is tudni lehetett, hogy hosszabb távon a szerződésből kimaradt kérdések sem lesznek megkerülhetőek. Húsz-huszonöt taggal nem csak a szavazatokban megtestesülő népességi arányok torzulhatnak, de az addigi érzékeny egyensúlyon is módosítani kell a tagállamok és Brüsszel között. Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy a tagállamok tartományai, az egyes fővárosok és az EU-szint közötti egyensúly is egyre bonyolultabb kérdéssé vált a régiókra épülő Európában. Az Európai Unió jellegzetessége a magas fokú regionális különbségek jelenléte, amely az Amszterdami szerződés életbelépésével egy rugalmasabb, és aszimmetrikus integrációt követ.

1.2 A föderális vízió

Az egyre több szereplő által is elfogadható együttélési mechanizmus legjobb formájának keresésekor jutunk el a föderális Európa gondolatához, amely néha burkoltan ugyan, de meghatározó szerepet játszik a jövőről szóló vitában. Az Európai Unió működésének szerkezete egyértelműen a föderalizmus felé halad, akkor is, ha ezt a legtöbben határozottan ellenzik.

Altiero Spinelli és Jean Monnet két fontos irányvonalat képviseltek egykoron, a föderalistát és a funkcionalistát. Mindkettő az európai integráció megvalósítását tűzte ki célul.

⁹ Fóris György: Átmenet Nizza és az újabb reformok között. In: *Milyen EU-ba érkezünk?* (Engem is érint sorozat) Külügyminisztérium, Budapest, 2002. 20.o.

¹⁰ European Council: Declaration on the future of the Union (Treaty of Nice), http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf

A föderalista megközelítés lényege, hogy a helyi, regionális, nemzeti és európai hatóságoknak együtt kell működniük, és ki kell egymást egészíteniük. A funkcionalista megközelítés ezzel szemben a szuverenitásnak a nemzetitől a közösségi szintre való fokozatos átadását támogatja. Mára a két irányvonal egy meggyőződéssé vált, mely szerint a nemzeti és a regionális hatóságok mellett szükség van független, demokratikus, európai intézményekre azokon a területeken, ahol a közös fellépések hatékonyabbak, mint az egyes államok lépései. A föderalizmus Európája tehát a résztvevők között a szuverenitás egy már kritikusabb mértékű megosztását követeli meg, amelyben közös megegyezés alapján közös entitásra ruházzák át érdekeiket. A föderális Európa felépítése semmiképpen sem jelenti egy mindenható, EU-szintű nemzetállam megteremtését, azaz a nemzetállamok feloldódását valamifajta európai szuperállamban. A föderalizmus lehetővé teszi a különböző döntési szintek egymástól történő elkülönítését, összhangban a szubszidiaritás elvének szigorú betartásával és alkalmazásával.

Monnet a Montánunióban a „nemzeti szuverenitás falának megbontását” látta, mára azonban el kell fogadnunk, hogy a tagországok és tagjelöltek sem igazán tudják magukénak az alap gondolatot, annak ellenére, hogy többnyire készek és képesek a szuverenitás fokozottabb mértékű átruházására. Csak éppen megszűnt a külső fenyegetettség, a belső német fenyegetettség, megfakultak a háborús emlékképek. A később csatlakozók pedig már nem valaminek a kivédésére, elkerülésére szavaztak igennel, hanem tették azt egy jóléti társadalom kiépítésére, a jól szervezett piac megnyílására, a jelentős döntés-befolyásolási szándék megszerzése miatt.

„A szuverenitásról való lemondás csökkenő hajlama szembekerül tehát a bővítésből adódó szükséges kohéziós elemek erősödésével. A jelek szerint a két folyamat pedig egymás mellett is képes létezni, ami egyre bonyolultabb együttműködési formákat eredményez. Lesznek ezentúl is a kohéziót erősítő tényezők, hiszen a gazdasági és biztonsági fejlődés minden tagállamnak érdeke. Az euró, a Schengen-övezet, a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés, valamint a környezetvédelem terén a létező legmagasabb együttműködési fokozat elérése a cél. Ugyanakkor ezzel egy időben jelen vannak a különállást hangsúlyozó, identitást erősítő tényezők: szubszidiaritás a döntéshozásban, a regionális és agrárpolitikák újra-nacionalizálása.”

2.3 Laekeni felismerések

A föderális-nemzetállami ellentét végigkövethető az Európai Közösséget alapító Hatokat összekovácsoló Római Szerződésektől egészen a Laekeni Nyilatkozatig, ami egyfajta kiindulópontként szolgál az EU jövőjéről szóló vitában. Nizzában dönt el, hogy 2004-ben újabb reformkonferenciát ("kormányközi értekezletet") kell majd összehívni, amelyen számos, az Unió jövőjét alapjaiban meghatározó kérdéstről fognak dönteni. Mint minden ilyen nagy ívű konferenciát, ezt is több éves "felvezető" időszak, alternatívákat lecsupaszító élőkonzferenciával kívánták bevezetni, amelyhez viszont kívánatosnak és hasznosnak is tűnt egy olyan közös nyilatkozat megfogalmazása, amely megadja a szükséges alaphangot, még egyszer egyértelművé teszi a formálisan is útjára bocsátott viták tisztázandó alapvető kérdések körét.

A Laekeni Nyilatkozat három főbb részből áll¹¹. Az első "Európa válaszút előtt" címet viseli, és egy általános képet kínál az EU-ban mostanra kialakult állapotokról, számba véve annak "erősségeit és gyengéit". A második a kihívásokkal és reformokkal foglalkozik, tehát rész mindazokat a főbb témaköröket igyekszik felmérni, amelyekre a - 2004-es leendő újabb reformkonferencia számára javaslatot kidolgozni hivatott - Konventnek összpontosítania kell majd, 2002-es megalakulása után. A harmadik rész pedig magának a Konventnek az összehívását, összetételének és működési rendjének leírását tartalmazza.

Az első rész jelentős változásokon ment át csúcsot megelőző egyeztetései során. A helyenként rendkívül drámai hangot megütő dokumentum kiindulópontja az volt, hogy az "EU egy sikertörténet", amelynek nyomán az Unió az Egyesült Államok és Japán mellett a világ legprosperálóbb részévé válhatott. A korábbi megfogalmazásban azonban helyet kaptak olyan megállapítások is, mint hogy "ötven év után az európai építmény gyengéi mindinkább láthatóvá váltak", "egyesek még igazi identitásválságról is beszélnek", vagy hogy a negatív dán és ír népszavazási eredmények, az európai választásokon való csekély részvétel, mind "az európai projekttel szembeni értetlenségre", egyesek szerint az EU-val szembeni ellenérzésére utalnak. Az első szövegvariáns keményen kimondta azt is, hogy a távolság növekszik az állampolgárok és az európai intézmények között, és hogy ma már az egyszeri polgár már nem képes a hivatalos célokkal azonosulni, sőt a kapcsolatot sem képes felismerni az Unió napi

¹¹ European Council: The Future of the European Union (Laeken Declaration), http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

tevékenységei és a kitűzött célok között. Ezért az állampolgár szemében a bürokrácia riasztó képe marad meg az EU-ról. Ezek a kemény szavak aztán végül mind kikerültek a szövegből, illetve "kihívásokká" lettek átfogalmazva.¹²

Az eredetileg legtöbb támadást kiváltó "Kihívások és reformok" című második dokumentum szintén részletesen szólt azokról a területekről, amelyekre az EU jövőjéről 2002-től esedékes vitáknak összpontosítaniuk kellene. Az ennek nyomán ajánlott főbb témakörök egyes vélemények szerint túlzottan is tendenciózus kérdéseket vetettek fel.

Ilyen volt például a hatalommegosztás új formájának kérdése az Európai Unióban. A nyilatkozat megerősítette annak már sokat hangoztatott szükségességét, hogy célszerű újradefiniálni az EU-szintre és a tagországokra tartozó kérdések körét, illetve azt, hogy ezek kapcsán mi legyen a befolyásolási, hatalomgyakorlási jogosítványok megosztása az EU-szint és a tagállami szint között. Célként határozták meg az egyértelműséget és egyszerűséget az EU és a tagországok közötti hatáskörök megoszlásában.

A hatalommegosztáshoz szorosan kapcsolódik az Unión belüli demokrácia erősítése. Már nem a korábban túlságosan egyenes kérdésfeltevést alkalmazták a dokumentumban, - például válasszák-e közvetlenül az Európai Bizottság elnökét? -, hanem egy árnyaltabb módszerrel azt a kérdést tették fel, hogy hogyan válasszák az Európai Bizottság elnökét.

Mindez egyúttal már átvezetett a következő témakörhöz is, nevezetesen, hogy mi módon lehet az EU-intézmények működőképességét hatékonyabbá és legitimebbé tenni, különös tekintettel a taglétszám várható radikális megugrására. Egyértelművé vált, hogy javítani kell az Európai Bizottság hatékonyságán, de ennek módjáról már megoszlottak a vélemények, ahogy az is, hogy a testület elnökét miként jelöljék (az Európai Tanács, az Európai Parlament, vagy közvetlenül a polgárok választhassák?).

Hosszú idők óta a demokratikus deficit legfőbb jele az Európai Parlament relatív kis súlya a döntéshozásban. Megállapodás született arról, hogy szükség van az Európai Parlament súlyának és szerepének növelésére. Ezt legtöbben az együttes döntéshozás kiterjesztésével képzelték el, vagyis a miniszterek tanácsa és a parlament közös döntéshozási folyamatának létrehozásával.

Külön kérdéscsokor foglalkozott a nemzeti parlamentek jövőbeni szerepével, vagyis arról, hogy hogyan lehet őket jobban bevonni a döntéshozatalba?¹³

¹² A "távolság" drámai hangoztatása helyett például a végső szöveg már arról beszél, hogy az EU intézményeket közelebb kell hozni az állampolgárhoz. Forrás: Laekeni Nyilatkozat az EU jövőjéről, http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/tema/konvent_reform2.html

A "Kihívások és reformok" című második dokumentum végül külön tárgyalta az EU-állampolgárok alkotmányának lehetőségét. A fő kérdés az volt, hogy tegyenek-e különbséget az EU alapszerződés és azt kiegészítő szerződések között, illetve, hogy beemeljék-e az alapszerződés anyagába a nizzai csúcson politikai nyilatkozatként elfogadott "Alapvető Jogok Európai Chartáját". Kimaradt viszont az a korábbi kérdés, amelyik azt firtatta, vajon fenntartsák-e a mai megkülönböztetést a "Közösségek" és az "Unió" között?¹⁴ Zárásként felvetődött annak kérdése, hogy a készülődő EU-alapokmány már mennyire lenne hasonlatos egy alkotmányhoz.

2. ALKOTMÁNYOZÓ KONVENT

2.1 A Konvent működése és céljai

Valéry Giscard d'Estaing, az Európai Konvent alakuló ülésen mondott beszédében arra figyelmeztette a Konvent tagjait, hogy ha kudarcot vallanak, még nagyobb konfúzióba taszítják "az európai tervet", amely a bővítést követően nem lesz képes egy hatékony és a közvélemény számára is érthető rendszert felkínálni. „Ami 50 év alatt létrejött, eléri majd a teljesítőképessége határait, és a felbomlás réme fogja fenyegetni”¹⁵ - szögezte le az elnök, aki szerint ha sikerülne egy Európai Unióról szóló koncepcióról megállapodni, a Konvent tagjai azzal a tudattal térhetnének haza, hogy egy új fejezetet írtak a kontinens történetében.

A konvent munkájában a tagállamok és a tagjelöltek képviselői egyaránt részt vettek, ám a jelöltek nem szavazhatták le az EU-tagok javaslatait. A testület feladata volt az ajánlások kidolgozása az unió politikai szerepéről és intézményi reformjairól. Bár a kormányoké az utolsó szó egy Kormányközi Konferencia keretében, a demokratikus felépítésű Konvent ajánlásait nehéz nem figyelmen kívül hagyniuk a tizenötöknek (késés esetén a huszonötöknek). Ebből a szempontból cseppet sem mellékes, hogy milyen konkrét eredménnyel zárult majd a vita a Konventben.

¹³ (Kikerült viszont a szövegből az a sokkal közvetlenebb rákérdezés, hogy hozzanak-e létre második kamarát az Európai Parlamentben, amelynek tagjait a nemzeti törvényhozások delegálhatnák.)

¹⁴ Lényegbevágó utalás, mivel az Európai Közösség működésében meghatározó szerepet játszó kérdésekben nemzetek fölötti EU-intézmények döntenek, addig az "Unió" kosárba tartozó témákban nemzetek közötti, és ma még vétőjogon alapuló mechanizmusok alapján döntenek.

¹⁵ Giscard: Siker vagy hanyatlás. A Konvent elnökének a megnyitón mondott beszéde

http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/tema/konvent_megnyito2.html

A Konventnek 105 tagja volt, minden tagországból és tagjelölt országból egy személy képviselte országa kormányát (28 fő), további 56 fő reprezentálta a tagállamok és tagjelöltek nemzeti parlamentjeit (országanként 2 képviselő). Nem országokhoz kapcsolódóan 16 Európai Parlamenti képviselő vett részt még az üléseken, valamint 2 személy képviselte az Európai Bizottságot. Ezenkívül megfigyelőként meghívást kapott a Gazdasági és Szociális Bizottság 3 képviselője, a Régiók Bizottsága 6 képviselője (akiket a Régiók Bizottsága nevez ki a városokból, régiókból törvényhozó hatáskörénél fogva), az európai szociális partnerek 3 képviselője, valamint az Európai Ombudsman is.

A Konvent minden tagjának van egy helyettese. Ők valamennyi vitán részt vehettek, de csak abban az esetben szólalhatnak fel, ha a képviselő, akit helyettesít egy teljes munkanapon nem tudott részt venni a Konvent munkájában. A szigorú keretek közé szorított felszólalási rend miatt ezt előre kellett jelezni a Konvent titkárságán.

A Konvent elnöke Valéry Giscard d'Estaing, volt francia államfő. A Laekeni Nyilatkozat alapján a Konvent működésének kezdetén felállítottak egy tizenkét fős elnökséget, úgynevezett Praesidiumot¹⁶. Ez a testület hozta a tervek szerint lendületbe a vitát Európa jövőjéről. A nagy tiszteletben tartott politikusok jelenléte a Konventben jól mutatják az ügy fontosságát. Az Elnökség sokféleképpen hivatott segíteni a Konvent munkáját. Például az Elnökség egyeztet az Európai Bizottság hivatalnokaival és szakértőivel bármilyen technikai jellegű döntése előtt, vagy előkészíti a plenáris ülés tervezett napirendjét. Ha szükséges, felállíthat ad hoc munkacsoportokat is. A testület rendszeres időközönként összeül, alapesetben havonta kétszer, egyszer a plenáris ülések előtt és egyszer a köztes időben. Giscard már az elején igyekezett eloszlatni a félelmeket, hogy a munka dandárját majd ez a szűk körű, 12 tagú elnökség végzi, passzív megfigyelő szerepre kárhóztatva a Konventet.

A tagjelöltek küldöttei teljes jogú képviselőként részt vehettek a Konventben, csak a mostani tagországok által meghozott (szavazásos vagy konszenzusos) döntéseket nem vétőzhatják meg. Ugyanakkor az üléseket az Európai Unió jelenlegi, tizenegy hivatalos nyelvén tartották, tehát a tagjelöltek nyelveit mellőzik. Vitára adott okot a tagjelölt országok azon igénye, amely szerint az ő nemzeti nyelvükön is lehessen felszólalni, ezzel is csökkentve

¹⁶ 2002. március 1-én, a Konvent ünnepélyes megnyitóján választották meg a „Praesidium” tagjait. A tizenkét fős grémium élén a Konvent elnöksége áll. Rajtuk kívül 9 fő vesz részt a testület munkájában: a Konvent működése alatti Európai Bizottság soros elnöklő országainak (Spanyolország, Dánia, Görögország) 3 képviselője, a tagállamok nemzeti parlamentjeinek képviselői 2 fővel, az Európai Parlament képviselőjében szintén 2 fő, valamint az Európai Bizottság 2 tagja.

azt a megkülönböztetést, amely szerintük a „még nem tagállami” státuszukból fakad. Ezt a kérelmet elutasította a Konvent elnöksége a magas költségvonzat miatt¹⁷.

A Konvent a munkáját három szakaszban bonyolította le. Először egy úgynevezett tájékoztató szakaszban (listening phase), öt plenáris ülés keretében vitatta meg az elképzeléseket. Ezek során a Konvent tagjai bemutatták elképzeléseiket egymásnak, felállították a testület működésének rendjét, valamint meghatározták azokat a csatornákat, amelyeken keresztül az állampolgárok is részt vehetnek a vitában. Részben az internet adta lehetőségek, részben speciális (pl. ifjúsági) ülések által az európai közvélemény bekapcsolódására számítottak a Konvent tagok. Ezt a munkát Jean-Luc Dehaene, a Konvent belga nemzetiségű alelnöke, korábbi miniszterelnök koordinálta. A cél az volt, hogy minél több és szélesebb forrásból tájékozódhasson a Konvent, és hogy megtudják, mit is várnak az európaiak a 21-ik század elején Európától. A tájékoztató szakasz a 2002. július 11-12. üléssel zárult le.

Az Európai Konvent tájékoztató szakaszában a testület tagjainak a laekeni nyilatkozatban felvetett kérdésekre kellett válaszokat adniuk. Ezek hat nagy csoportra oszthatók: Európa szerepéről szóló alapkérdések, a hatáskörök kijelölése az EU-ban, az unió rendelkezésére álló eszközök egyszerűbbé, áttekinthetőbbé tétele, az intézmények működése és demokratikus legitimitásuk, Európa egy nyelven beszéljen a nemzetközi porondon, és végül az európai alkotmányhoz történő hozzáállás¹⁸. A Konvent ugyanis az alkotmánytervezet megalkotásával fejezi be a tevékenységét. Az alkotmány szóhoz nem minden országban tapad ugyanaz a jelentéstartalom. Az európai alkotmány megemlézése ezért egyes tagországokban (elsősorban Nagy-Britanniában) vitákat okozott a politikusok körében is, azonban mára London féltette fenntartásait.

A konvent első szakaszában a főbb nézetkülönbségek a hatáskörmegosztás problematikájában léptek fel. A hatáskörmegosztás legitimitásának megerősítéséhez a szubszidiaritás (és arányosság elvét) a gyakorlatban is alkalmazhatóvá kell tenni a tagok szerint, elsősorban a szükséges kontrollmechanizmusok megteremtése által. A konventtagok véleménye azonban arról már megoszlott, hogy jogi, politikai (a nemzeti parlamentek

¹⁷ Jan Kavan cseh külügyminiszter a 105 tagú vitafórum múlt heti első plenáris ülésén kezdeményezte, hogy az EU-tagállamokhoz hasonlóan a jövődöbéli tagországok nyelvére is fordítsák le a Konvent munkája során születő "fontos dokumentumokat"

¹⁸ Európai Konvent Magyar Titkársága: *Háttéranyag az Európai Konventről*. Munkadokumentum, Veszprém, 2002.

fokozott bevonásával) vagy e kettőt kombináló mechanizmusra, esetleg külön e célra létrehozott intézményekre van-e szükség.

A Konvent tagjainak többsége egyetértett azzal, hogy növelni kellene a nemzeti parlamentek hatáskörét és befolyásolási lehetőségeit az európai integrációs folyamatokra. Bár korábban többen javasolták az Európai Parlament második kamarájának létrehozását, amely a nemzeti parlamentek választott képviselőiből állna, de a gondolat szinte alig kapott támogatást.

Az európai védelem és biztonságpolitika továbbfejlesztésének lehetőségeiről, az e területet érintő integráció mélységéről az átlagosnál még jobban megoszlott a konvent tagok véleménye. A hozzászólók szorgalmazták az európai külpolitika hitelességét biztosító védelmi dimenzió megteremtését, az európai védelmi-katonai kapacitások fejlesztését. A hozzászólások alapján azonban elmondható, hogy e területen érezhetően lassúbb, lépésről-lépésre való előrehaladásra lehet számítani, azokra is főleg kormányközi keretek között.

Maastricht óta az intézményi reformokról szóló vitákban a nemzeti érdekek mindig felülkerekedtek a közös európai érdekeken. A legutóbbi európai parlamenti választásokon a választók részéről megmutatkozó érdektelenség pedig már aggasztó méreteket öltött. Mindez annak a jele, hogy az állampolgárok (és politikusok) szerint egyes területeken kevésbé indokolt a közösségi szintű döntéshozatal. Nem megengedhető a tagok szerint az, hogy a nemzeti kultúrák és az egységes piac zökkenőmentes működését biztosító szabályok komolyabban ütközzenek a jövőben, hiszen ez nem kívánt indulatokhoz vezethet.

Az említett témakörök vitái kapcsán megfigyelhetővé váltak egy idő után bizonyos érdekelhatárolódások a tagok mentén. Egyes témákban a kis tagállamok küldöttei szembe kerültek a nagyok delegáltjaival. Éles ellentét bontakozott ki azok között, akik egy föderális Európában, és azok között, akik a nemzetállamok Európájában látnák a sikeres jövő zálogát. Ezen vélemények jelentős eltérése miatt nem várható, hogy a Konvent állást foglalna egy föderális vagy nemzetállami Európa alapkérdésében. A Konvent és az azt záró kormányközi konferencia során az dőlt el, hogy az Európai Unió a bővítés által csak fokozódó diverzitást nagyobb rugalmassággal kezelő, a konkrét integrációs együttműködésre többféle, akár párhuzamos, többsebességű lehetőséget kínáló (és akár a föderalista berendezkedéshez is utat nyitó) integrációs modellt kíván a jövőben folytatni.

2002. szeptemberétől a Konvent megkezdte működésének második „elemző-értékelő szakaszát, amely egyrészt a Laekeni Nyilatkozatban feltett kérdéseket, másrészt a

munkacsoportok következtetéseit és az EU jövőjével kapcsolatosan eddig napvilágot látott fontosabb elképzeléseket tanulmányozza át. A munka tehát a vélemények kifejtéséről egyre inkább a megoldások keresésére helyeződött át. A menetrend szerint az egyes témakörökkel foglalkozó munkacsoportok 2002. október 2-től kezdve folyamatosan beszámoltak elvégzett munkájukról az elnökség és a plenáris ülés előtt¹⁹.

Végül az utolsó, harmadik szakaszban, az analízis elvégzése után a Konvent ajánlásokat és javaslatokat fogalmazott meg, amelyek egyetlen, széles konszenzust élvező ajánlásban öltöttek testet, mert csak így lehet megfelelő súlyuk a közvélemény szemében.

2.2 Viták egy testület életéből

A Konventben elhangzott állásfoglalások esetében figyelembe kell vennünk, hogy a tagok nem feltétlenül képviselték saját hazájukat és intézményüket, hanem önállóan, szakértőként vesznek részt a találkozókön. Természetesen az egyes országok képviselői nyilvánvalóan saját hazájuk érdekeit szem előtt tartják, azért figyelembe kell venni intézményi és politikai hovatartozást is. Éppen ezért elmondható, hogy a nemzeti határvonalak a Konventben sokkal elmosódottabbak, mint más fórumokon.

A kompetenciák meghatározása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az unió eleget tudjon tenni annak a követelménynek, hogy az uniós állampolgárok számára világos legyen, mit várhatnak el az EU-tól. Vannak olyan területek, ahol a korábbi szerződések pontosak és kimerítően fogalmazzak a hatásköröket illetően, de számos olyan kérdés is van, ahol a lehatárolás nem pontos, így vitára adhat okot az Unió és a tagállamok között. A hatáskörmegosztás ellenőrzésének kérdése sincs megoldva a kritikusok szerint. Nem csak az a baj tehát, hogy a hatáskörök rendszere átláthatatlan, hanem az is, hogy az ellenőrzés nem történik, vagy nem történhet meg egyes szinteken. Mindezek alapján a Konvent előtt felmerült a kérdés, hogy szükség van az EU-nak egy kompetencia katalógusra. A válasz érdekében a Konvent három aspektusból vizsgálja a kérdést: ezek a jogalkotási kompetenciák, a végrehajtó hatáskörök és az ellenőrző funkciók megoszlása.

A Konvent ülése során érdekes javaslatot terjesztett be a német parlament küldötte, Ervin Teufel, aki javaslatában a regionális és tagállami hatáskörök tiszteletben tartására és

¹⁹ The Future of the EU Debate - Timeline. Euractiv.com, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3530192-380?target=1&204&OIDN=500631&-tt=fu>

ennek kapcsán a szubszidiaritás legmesszebbmenőig való alkalmazására szólított fel²⁰. Tulajdonképpen a régiók, tartományok és tagállamok aktívabb bekapcsolódását szeretné elérni, például listák készítésével, amelyben meghatároznák a kompetenciákat, külön a nemzeti és az uniósakat. Több területet is megjelölt, amelyet szerinte vissza kell utalni a tagállamok hatásköreibe, ami a nemzeti (főleg a tartományi, tehát regionális) kompetenciák erősödését jelentené. Ezzel a német állásponttal cseng össze az a felvetés, hogy a szubszidiaritás elvét, a régiók erőteljesebb bevonásával, minden körülmények között be kell tartani. A belga konvent tagok közös nyilatkozata is kimondja, hogy a jogalkotási hatalommal rendelkező régióknak uniós szinten is kell rendelkezniük bizonyos jogokkal és kötelezettségekkel. Fontos lenne, hogy a régiók konzultálhassanak a Bizottsággal a régiókat érintő hatáskörökről, vagy akár jogorvoslati lehetőséggel az Európai Bírósághoz fordulhassanak.

Lamberto Dini olasz szenátor szerint az első alapszabály, amelyet minden körülmények között be kell tartani, az, hogy tagállami kompetenciának kell maradnia a hatáskörökről való döntésnek. Ennek magyarázata egészen egyszerű, ugyanis csak a tagállamok mondhatnak le szuverenitásuk egy részéről az Unió javára. A hatásköröket Dini szerint úgy kellene megosztani, hogy nagyon kisszámú kérdés maradjon kizárólagos közösségi hatáskörben²¹.

A hatáskörökről szóló vita legfontosabb eredményeként a Konvent a következő ajánlásokat fogalmazta meg:

Az Európai Unió hármasság struktúráját fel kell számolni, ehelyett egy egységes jogi személyiséget kell létrehozni (negyedik cikkely). Garantálni kell a szubszidiaritás elvét, vagyis azt, hogy az egyes politikákat a lehetőségekhez képest minél alacsonyabb szinten kell megvalósítani (nyolcadik cikkely), és ennek biztosításába a nemzeti parlamenteket is be kell vonni. Az Unió csak azokon a területeken illetékes a cikkely szerint, amelyeket a tagállamok az alkotmányban explicite ráosztanak. Az alkotmány leszögezi, hogy a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva ilyen jellegű kérdésekben csak akkor léphet az Unió, ha azok természetüknél vagy méretüknél fogva nem menedzselhetők hatékonyan tagállami szinten.

Az úgynevezett "kizárólagos kompetenciák", vagyis azok a területek, amelyekben az EU egyedül jogosult működni, a következők: a vámunió, a közös kereskedelempolitika, a

²⁰ Horváth Zoltán-Sinka László: *Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problematikája*. Európai Tükör. 2002. 3. szám. MEH ISM, Budapest. 149. o.

²¹ Horváth Zoltán - Sinka László (2002)

monetáris politika (azon tagállamok számára, akik bevezették az eurót), az élő tengeri források megőrzése a közös halászati politikán keresztül, valamint bizonyos nemzetközi szerződések megkötése. Ezzel szemben az EU és a tagállamok megosztva felelnek a következő területekért: belső piac, bel- és igazságügy, mezőgazdaság és halászat, szállítás, transeurópai hálózatok, energia, szociálpolitika, gazdasági és szociális kohézió, környezetvédelem, közegészségügy és fogyasztóvédelem. A jelenlegi rendszerhez képest változást jelent tehát, hogy a kereskedelmi politika teljes mértékben kizárólagos uniós kompetencia lenne, másrészt a tagállamokkal közösen gyakorolt hatáskörök között először jelenne meg az energiapolitika és a közegészségügy is.

Hasonlóan nagy vitát keltett a Konventben, illetve annak „falain” kívül is az Európai Unió elnökségének kérdése, nevezetesen: legyen-e elnöke az EU-nak? Alapvetően elmondható, hogy az egyes intézmények küldöttjei megpróbálták saját kompetenciájukat növelni. Romano Prodi például nem kértelt, amikor kifejtette, hogy az Európai Bizottság mindenkori elnöke (jelenleg tehát ő maga) lehetne az Európai Unió elnöke. Ezzel különben Prodi egy csapásra két fontos kérdésben is állást foglalt. Egyrészt a féléves rotációs elnökség megszüntetése mellett szólt, másrészt a választott elnök posztjának bevezetése mellett. Prodi érvelése szerint ez a megoldás jól látható, egyértelmű vezetést biztosítana az EU-nak, hiszen az elnököt a kormányok választanák az Európai Parlament jóváhagyásával, öt éves időtartamra. Ez a megoldás pedig egyetértést igényel, így elkerülhető volna a hatalom túlzott megosztása.

Az unió nagyobb tagállamai olyan rendszert képzelnek el a jelenlegi, nem elég hatékonynak tartott féléves elnökség helyébe, ahol az EU elnökét a tagállamok vezetői választják meg. A kisebb tagállamoknak ez nem szimpatikus: ők attól tartanak, hogy ezzel a nagyok kezébe kerülne az EU kormányrúdja, ezért inkább amellet kardoskodnak, hogy a közösségi intézményeket, főként a Bizottságot, erősítsék meg a kormányközi intézmények (Európai Tanács) ellenében.

Ötletekből nem volt hiány az elnökség vitájában. A német-francia egymásratalálás jegyében, Franciaország és Németország vezetői azt javasolták például, hogy két elnöke legyen az új, átalakuló Uniónak. Az EU jelenlegi két kulcsfontosságú országa szerint az egyik elnököt a Bizottság adhatná, míg a másik az Európai Tanácsot vezetné. Ezzel az ötlettel mind Párizs, mind Berlin kompromisszumos engedményeket tett: a németek belementek az EU apparátusa, a Bizottság meghatározó szerepének bizonyos fokú gyengítésébe, cserébe a

franciák kevésbé ragaszkodnak már a „nemzetek Európája” elvhez. Nagy-Britannia álláspontja távolabb áll a francia-német elképzeléstől. Az angolok szerint is abszurd a féléves elnökség intézménye, ám helyette elnököt javasolnának a Miniszterek Tanácsának élére. Ez kétségkívül a nagy tagállamok kezébe helyezné az Unió vezetését.

A közös kül- és biztonságpolitika formálására nehéz idők járnak, hiszen az iraki válság kapcsán az európai országoknak nem sikerül közösen fellépni. A külpolitikai bizottság egyébként is kevés radikális újítást terjesztett a Konvent elé, és inkább a meglévő rendszerek hatékonyabbá, aktuálisabbá tételét javasolják. Ez alól kivétek talán csak a védelmi munkacsoport, amely javaslatában egy közös európai fegyverkezési ügynökséget jelölt meg célként. Az Európai Fegyverkezési és Stratégiai Kutató Intézetet feladata a tagállamok katonai fejlesztéseinek és beszerzéseinek koordinálása volna, az átfedéseket elkerülendő. A jelenlegi kompetenciák tehát nem változnak a közös kül- és biztonságpolitika terén, csupán annak koordinálása és finanszírozása javul majd a jövőben.

Az Európai Bizottság jelentése azt javasolja, hogy a jövőbeli alkotmányban fogalmazzák meg az európai külpolitika alapelveit, miközben a külpolitikai stratégia meghatározását hagyják a Tanács kezében. Továbbra is él „Mr. Európa” kérdése, vagyis hogy legyen-e az EU-nak külpolitikai főképviselője. A tervek szerint ez a miniszteri szintű személy a Tanácsnak és a Bizottságnak egyaránt tagja lenne, egybefogva a két intézmény külpolitikai feladatköreit.

A Michel Barnier által vezetett védelmi munkacsoport javaslatot tett egy "szolidaritási klauzula" alkotmányba iktatására is nem titkoltan az amerikai terrortámadások hatására. A klauzula lehetővé tenné az Unió számára, hogy terrorista támadás során minden hozzáférhető eszközzel a megtámadott tagállam segítségére siessen. Felmerült továbbá egy "európai védelmi térség" létrehozása is, amelyben a katonai együttműködésre hajlamosabb országok vehetnének részt, ám ezzel óvatosan bántak a felterjesztők, hiszen túl nyilvánvalóan jelenik meg benne a "kétsebességes Európa" gondolata. A klauzulát több északi állam is ellenezte, csakúgy, mint az ír kormány képviselője, aki országa alkotmányára hivatkozva ellenezte ezt a törekvést (Írország semleges ország)²².

A brit kormányt képviselő Peter Hain sem volt elragadtatva a védelmi munkacsoport jelentésétől, szerinte a jelentések általában véve túl ambiciózusak, túlságosan előreszaladnak a

²² Papíron az EU-alkotmány első cikkelyei. <http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/archivum/cikkek/030210konvent1.html>

föderalizálás útján, és "már-már megsértik a nemzeti szuverenitás határait". A görög kormányképviselő, Georges Katiforisz ezzel szemben úgy vélte, hogy az EU-nak teljességgel magának kellene biztosítania védelmét, "tekintve, hogy milyen állapotban van jelenleg a NATO". Joschka Fischer is valódi védelmi klauzulát szeretett volna, ami tükrözi a 21-ik század új fenyegetéseit.

A Konvent alkotmánytervezetének cikkelyének némelyike rendelkezik már a közös kül- és biztonságpolitikáról. Ezek szerint a közös kül- és biztonságpolitikát illetően az Unió feladata a politika meghatározása és végrehajtása, amely politikát "a tagállamok a hűség és szolidaritás szellemében aktívan és őszintén támogatni tartoznak". A tagállamok továbbá "tartózkodni kötelesek azoktól a kül- és biztonságpolitikai lépésektől, amelyek ellentétesek az Unió érdekeivel, vagy alááshatják annak eredményességét" (tizennegyedik cikkely). Ez a rész az, amelyik a leghamarabb váltott ki hatást a Konvent tagjaiban: egy euroszkeptikus brit képviselő azonnal közleményt adott ki, mondván a dokumentum egy "föderális szuperállam" felé mozdítja el az EU-t. Noha a megfogalmazás első pillantásra valóban erősnek tűnik, ez a cikkely valójában egy az egyben lett átemelve az 1993-ban elfogadott Maastrichti Szerződésből, tehát egyáltalán nem tekinthető újnak.

A magyar küldöttek az alkotmány szövegezésében éltek módosító lehetőségükkel, és kérvényt nyújtottak be. Az eredeti alkotmánytervezet első cikkelyének második pontja szerint "Az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti azonosságtudatát". Balázs Péter és Szájer József módosító indítványa "a népek és nemzetek, (tagországok) identitásának tiszteletben tartásáról" szól. Balázs Péter felszólalásában azzal indokolta kérését, hogy Közép- és Kelet-Európában az állam és a nemzet nem szükségszerűen egymást fedő fogalom. Rengeteg kisebbség, lengyelek, magyarok, szerbek és románok milliói élnek az anyaországon kívül. Esetükben a nemzeti azonosságtudat az emberekhez és nem az államhoz tartozik-fejtegette a Konvent előtt a külügyi államtitkár²³. Ugyancsak Balázs Péter indítványa, hogy az Európai Unió értékei között (az alkotmány 2. cikkelye) a nemzeti kisebbségek védelmére történő hivatkozás is helyet kapjon.

²³ Inkább a közösségi modell hívei a magyar Konvent-tagok. BruxInfo.hu, <http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/archivum/cikkek/021125konvent1.html>

3. AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS

A Konvent 2003. júliusáig véglegesítette az Alkotmányos Szerződés tervezetét. Az alapszerződés négy részből áll, ezeket bevezető előzi meg.

3.1. Értékek, célok és alapvető jogok

Az alkotmányt egy előszó, egy Preambulum vezeti be. Szemben az eredeti tervezettel, a lírai bevezető, amelyet maga Valéry Giscard D'Estaing fogalmazott meg, végül nem említi meg a görög-római múltat és a felvilágosodást, viszont mégiscsak került bele utalás Európa vallási örökségére. A szöveg nem hivatkozik kimondottan Istenre, csak általánosságban Európa "kulturális, vallási és humanista [örökségére], amely megalapozta az egyén központi szerepét a társadalomban, minden elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogával együtt, és a törvény tiszteletét". Nem szerepel benne a sokak által rettegett "föderális" szó, viszont ott van a szintén heves, de nem túl racionális viták kedvelt tárgya, az "egyre szorosabb unió" formulája.

Az alkotmánytervezet első része az alapvetéseket tisztázza. Meghatározza, hogy mik a céljai és milyen alapértékek mentén, pontosan hogyan cselekszik az EU. Meghatározza, hogy milyen szférákban, területeken, milyen intézményeken keresztül gyakorolja a ráruházott hatalmat. A szerződés rendelkezik arról is, hogyan miként válhat egy állam az Unió tagjává és mindezt milyen forrásokból finanszírozzák?

Jogi értelemben fontos előrelépés, hogy az első oldalak az Európai Uniót mint egységes jogi személyiséget mutatják be. Az EU feladata, hogy a tagállamok által ráruházott kompetenciákat felvállalja, az ehhez kapcsolódó feladatokat gyakorolja, és a tagállami politikákat koordinálja.

Minden olyan személy rendelkezik az Unió állampolgárságával, aki valamelyik állam állampolgára. Az uniós állampolgárság kiegészíti a tagállami állampolgárságot, és nem helyettesíti azt. Az egyes államok állampolgárságához hasonlóan az Unióra is igaz, hogy törvény előtti egyenlőséget jelent. Az állampolgársághoz kapcsolódik a lakóhely szabad megválasztása, a mozgásban való szabadság, a választáshoz való jog.²⁴

²⁴ Gordos Árpád-Ódor Bálint: Konvent után... kormányközi konferencia. *Európai Tükör*. 2003. 6. szám. Budapest

Az EU minden olyan európai állam számára nyitott, amely osztja az Alkotmányos Szerződésben feltüntetett alapértékeket. Ezek a következők: az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a demokrácia, a törvények és az emberi jogok tisztelete. Az Unió célkitűzéseként a béke, az Unió értékeinek védelme és a népek jólétének mozdítása mellett továbbra is alapvető a versenytorzulástól mentes, egységes piac elérése, mely mellett a szabadság, biztonság és igazságosság térsége kap hangsúlyt. Fontosnak tartják továbbá az államok közti szolidaritást, a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a szociális piacgazdaságot, a fenntartható fejlődést, a teljes foglalkoztatottságot és a környezet védelmét.²⁵

Az Unió csak olyan területeken illetékes, amelyekben a tagállamok kifejezetten ráruházták a hatalmat. A területek kinevezésénél az Unió nevezetes elvét, a szubszidiaritást tiszteletben kell tartani. Ezek szerint az EU olyan ügyekben léphet fel, amelyeket ilyen vagy olyan okoknál fogva csak közösségi szinten lehet szabályozni, mert a tagállami, regionális vagy helyi fellépés nem elégséges. Ennek felügyeletére a nemzeti parlamentek ügyelnek, amelyeknek joguk van "riasztani", ha úgy vélik, az EU átlépte hatáskörét. A hagyományos alkotmányokhoz hasonlóan pár sor utal a tagállamok területi integritására. Az Unió itt nem egységes, csupán tiszteletben tartja a tagállamok belső struktúráját és az alapvető, csak rájuk tartozó funkcióikat: a területi integritás biztosítását, a belbiztonság és a jogrend fenntartását.

Az alapszerződés leszögezi, hogy a közösségi törvények elsőbbséget élveznek az állami törvényekkel szemben, vagyis konfliktus esetén az előbbi az irányadó. Az EU eddigi életében erre már voltak utalások, például a bírósági értelmezések során. Az alkotmány az egyértelműség miatt megkülönböztet kizárólagos és közös hatásköröket. Egyes területeken így csak az Uniónak van joga a törvénykezéshez, más területeken pedig mind a közösség, mind az államok intézkedhetnek²⁶.

Külön cikkely foglalkozik a megerősített együttműködés elvével, amely lehetővé teszi, hogy egyes államok szorosabb unióra lépjenek egymással bizonyos területeken, amennyiben

²⁵ <http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/archivum/cikkek/030714alkotmany1.html>

²⁶ A kizárólagos hatáskörök (exclusive competences): pénzügyi politika (az euróállamok számára), külkereskedelem, vámunió, tengermegőrzés, vagy olyan nemzetközi szerződések megkötése, amelyek valamilyen belső uniós politikából fakadnak. A közös hatáskörök: belső piac, bel- és igazságügy, mezőgazdaság és halászat, szállítás, energia, a szociálpolitika egyes részei, gazdasági, szociális és területi kohézió, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, uniós közegészségügy, kutatás, úrkutatás, humanitárius segítségnyújtás. Cselekedhet tovább az Unió az ipar, az egészségvédelem, az oktatás, a sport és a kultúra területén is. Ezeknek a módosítását egy "rugalmassági klauzula" teszi lehetővé, amely a tagállamok egyöntetű hozzájárulásával újabb hatalmat ruházhat specifikus területeken az Uniónak, amennyiben az "szükséges az alkotmányban foglalt célok elérésére, de amelyekhez az alkotmány nem biztosította a szükséges jogköröket". Az Unió gazdaságpolitikai feladataival (koordináció) és a közös kül- és biztonságpolitika menedzselésével külön fejezet foglalkozik

az összes tagnak erre nincsen hajlandósága Egy szolidaritási klauzula megszabja, hogy a tagállamoknak egymás segítségére kell sietniük, amennyiben valamelyiküket terrorista támadás éri, vagy természeti katasztrófa sújtja.

Régóta felmerült a kérdés, hogy ki lehet-e lépni az Európai Unióból? Az alkotmány rendelkezik arról, hogy milyen feltételekkel és procedúrát követve válhat egy európai állam az Unió tagjává, és első alkalommal arról is, hogy miként léphet ki egy állam az Unióból.

Külön fejezetek szabályozzák, hogy pontosan hogyan gyakorolhatja az Európai Unió a ráruházott hatalmat. Ez felsorolja a jelentősen egyszerűsített jogi eszközöket, amelyeknek száma 13-ról 4-re csökkent (törvények, kerettörvények, szabályozások, valamint döntések, javaslatok és vélemények). Az alkotmány leírja azt is, hogy ezeket a jogi eszközöket hogyan kell elfogadni, és mi a törvényhozatal módja.

Az Unió hatásköreiről szóló bekezdés részletesen taglalja az Unió intézményekre vonatkozó elvárásokat.²⁷ Az intézményi keret magában foglalja az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Miniszterek Tanácsát, az Európai Bizottságot, az Európai Unió Bíróságát.

Az Európai Parlament szerepe megerősödik, mert az együttműködést jelentős mértékben kiterjesztik. Az Európai Parlamentre vonatkozó rész 2009-ig - tehát a következő parlamenti ciklusra - 732 főben maximalizálja a parlamenti képviselők számát, a Nizzai Szerződésnek megfelelően.

Az Európai Tanács új intézmény, továbbra is meghatározza az általános politikai irányvonalakat és célkitűzéseket. Egyértelmű rögzítést nyert, hogy jogalkotói hatáskörrel nem rendelkezik, de ezzel ütközik, hogy egyhangúlag, illetve konszenzussal dönt az EP összetételéről. Döntéseit általában konszenzus alapján hozza.

A Miniszterek Tanácsa esetében a változás az, hogy az új szerződés összevonja az eddig egyeduralkodó általános ügyek tanácsát a törvényhozói funkciókat gyakorló tanáccsal. A tagállamok legfontosabb állandó fóruma így az "általános ügyekkel és törvényhozatallal foglalkozó tanács" lesz. Ez a formáció két különböző minőségben ténykedhet: mint általános ügyek tanácsa végrehajtó feladatokat gyakorol, az Európai Bizottsággal együtt előkészíti az Európai Tanács üléseit (EU-csúcstalálkozókat), majd ügyel arra, hogy az ott meghozott stratégiai-politikai döntéseket megfelelően megvalósítsák és végrehajtsák. Törvényhozó

²⁷ *Európai Alkotmány. Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról.* In: Európai Füzetek. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati stratégiai Elemző Központ. Budapest, 2003.

kapacitásában értelemszerűen törvényhozatallal fog foglalkozni (az Európai Parlamenttel közösen). A tagállamokat egy vagy két ember fogja képviselni ebben a tanácsban, annak megfelelően, hogy milyen ügyel foglalatostkodnak éppen. Ez tehát véget vethet a formális szektorális tanácsok (agrártanács, környezetvédelmi tanács stb.) gyakorlatának. Lesz viszont külön egy külügyi tanács, aminek elnökletét az EU- külügyminiszter fogja ellátni²⁸.

Az Európai Bizottság az elnökből, a külügyminiszterből és a 13 európai biztosból áll a jövőben az alkotmánytervezet szerint. *(Az Európai Bizottság összetétele az egyik legnagyobb viták közé sorolható a Kormányközi Konferencia során, ezért még nem tudható biztosan az eredmény a dolgot leadásának idején, ám sokkal valószínűbb, hogy 25 tagú lesz a Bizottság.)*

Az alkotmány kitér az Európai Bíróságra, az Európai Központi Bankra és a konzultatív intézményekre is. Ezek leírása érdemben nem változott, a cikkelyeket gyakorlatilag az érvényes EU-szerződésből vették át. A szerződés 32-43. cikkelyei részletezik a hatáskörök gyakorlásának menetét.

Az Alapvető Jogok Chartájának uniós szerződésbe való integrálásáról még Nizzában döntöttek a tagállamok vezetői, így ez kezdettől fogva a Konvent egyik legfontosabb házi feladata volt. Miközben a Charta új jogi státuszát lényegében senki nem vitatta, arról már jobban megoszlottak a vélemények, hogy hol és milyen formában kell szerepelnie a leendő alkotmányban. Az alapvető jogok vonatkozásában az alkotmányos rész kimondja, hogy az Alapvető jogok Chartája az Alapszerződés második részét képezi.

Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartáját Nizzában hirdették ki. A Charta az európai állampolgárok politikai, gazdasági, szociális és polgárjogait fekteti le hat cikkelyben: emberi méltósághoz, szabadsághoz, egyenlőséghez, szolidaritáshoz, polgárjogokhoz és igazsághoz való jog. Ezek a jogok az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Európai Egyezmény által elismert jogokon és szabadságjogokon, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapszanak.

Az Alapvető Jogok Chartája változatlanul került a tervezetbe, de a 2000. évi magyarázatokkal együtt. Az értékek lényegi részét képező alapvető és emberi jogok terén a „forradalmi újdonság” az, hogy az EU várhatóan kérni fogja az Alapvető Jogok Chartájának

²⁸ <http://www.bruxinfor.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/archivum/cikkek/030714alkotmany2.html>

Európai Tanács Emberi Jogokról szóló egyezményéhez való csatolását, illetve az EU egészének csatlakozását a szervhez.

3.2 Politikák és általános rendelkezések

A harmadik rész "A politikák és az Unió működése" címet viseli és az egész alkotmányos szöveg legterjedelmesebb, körülbelül 160 oldalas része. Első fejezete az általánosan alkalmazandó záradékokról szól (például nemek közötti egyenlőség), a második a diszkriminációellenességről és az állampolgárságról. A harmadik fejezet a politikák és belső akciók címet viseli (ezen belül belső piac, gazdasági és monetáris politika, speciális területeket érintő politikák, szabadság, biztonság és igazságosság területe), végül kiegészítő politikák. A negyedik a tengerentúli területek társulásáról szól. Az ötödik az Unió külső akcióit foglalja magába, jelesül a közös kül- és biztonságpolitikát, a közös kereskedelmi politikát, a humanitárius és segélypolitikát, a korlátozó intézkedéseket, a nemzetközi megállapodásokat, a nemzetközi szervezetekkel és 3-ik országokkal fenntartott kapcsolatokat és a szolidaritási klauzula végrehajtását.

A hatodik fejezet az Unió működéséről szól. Ebben térnek vissza az egyes intézmények, konzultatív testületek és más szervek. Ugyancsak ez a fejezet tartalmazza a pénzügyi rendelkezéseket - a többéves pénzügyi keretet, az Unió éves költségvetését, annak végrehajtását és a zárszámadást, továbbá a csalás és visszaélések elleni küzdelmet.

Az alkotmány negyedik része általános kérdésekkel, az eddigi szerződések sorsával és a ratifikációval foglalkozik. Például az egyik alapszerződés, az EURATOM szerződés nem került a jogforrásba, arról külön elbírálás lesz. Az általános rendelkezések közül a legfontosabb elem, hogy az alkotmány életbe lépésével valamennyi eddig európai uniós szerződés megszűnik. A ratifikációt a tervezet az egyes államokra bízta, vagyis nem írta elő, hogy azt –mondjuk- népszavazás során kell a tagállamoknak megerősíteniük.²⁹

A dokumentum azt is leszögezi, hogy a továbbiakban az alkotmány minden módosítására - ezt bármelyik állam, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság

²⁹ *Európai Alkotmány. Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról.* In: Európai Füzetek. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati stratégiai Elemző Központ. Budapest, 2003.

javasolhatja - a tagállamok Konventet hívnak össze, ami a mostanihoz hasonlóan "konszenzussal" előkészíti a javaslatokat a módosításra jogosult kormányközi konferencia számára. Konventet csak akkor lehet összehívni, ha az Európai Tanács minősített többséggel így dönt. A későbbi módosításokhoz szintén valamennyi állam hozzájárulása szükséges lesz - legalábbis a mostani helyzet szerint. Az Európai Tanácsnak ahhoz is joga lesz, hogy Konvent összehívása nélkül módosítsa az alkotmányt, amennyiben egyszerű többséggel és az Európai Parlament jóváhagyásával úgy dönt, hogy a módosító javaslatnak nincsen akkora súlya. Ebben az esetben egyből kormányközi konferenciát hívnak össze.

Az utolsó plenáris ülésen bekerültek még a szövegbe az Unió jelképei is: a himnusz (Beethoven Örömdája), az Európa-nap (május 9.), a zászló és a mottó („egységesen a sokszínűségben”, „united in diversity”, „unie dans la diversité”) valamint a közös pénz, az euró.

Összegzés

Az Alkotmányos Szerződés a regionális integrációk történetében precedenst teremt, hiszen az első olyan szerződés, amely alkotmányos jelleggel bír. A stratégia szempontok alapján megfogalmazott szerződés megerősíti a sokszínű Unió értékközösségét, lényegi változtatásokat javasol az érdekviszonyban. Az érdekviszony-módosítás eszköze a szerződésben jelentős hangsúllyal szereplő intézményi, döntéshozatali rend megváltoztatása, mely föderális irányú félfordulatként jellemezhető.

Az Unió hatékony működése nem építhető a tagállamok abszolút egyenjogúságára. Azonban az Alkotmány megfelelő eszköz az érdekérvényesítés szabályokba foglalására, így eszköz arra is, hogy a különbségek ne törjék meg a közösség egységét.

Irodalomjegyzék:

Európai Alkotmány. Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról. In: Európai Füzetek. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati stratégiai Elemző Központ. Budapest, 2003.

European Convention: Final report Complementary Competencies" group.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00375-r1en2.pdf>

European Convention: Final report of the "Defence" group.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00461en2.pdf>

European Council: Declaration on the future of the Union (Treaty of Nice),
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf

European Council: The Future of the European Union (Laeken Declaration),
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

Európai Konvent Magyar Titkársága: *Háttéranyag az Európai Konventről.* Munkadokumentum, Veszprém, 2002.

Gordos Árpád-Ódor Bálint: Konvent után... kormányközi konferencia. *Európai Tükör.* 2003. 6. szám. Budapest

Fóris György: *Milyen EU-ba érkezünk?* (Engem is érint sorozat) Külügyminisztérium, Budapest, 2002.

Foucher, Michel: *Európa-Köztársaság.* Napvilág kiadó, Budapest, 1998.

Föderális lesz az EU? *Figyelőnet*, <http://www.fn.hu/cikk.php?id=3&cid=52742>

Füzes Oszkár: Holnap ül össze a Konvent. *Népszabadság.* 2002. február 27.

Gyévai Zoltán: Uniós konvent és alkotmány - Európa Philadelphiája? *Figyelő.* 2002. március 5.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Magyar Országgyűlés, Budapest, 2002.

Horváth Zoltán-Sinka László: *Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problematikája.* Európai Tükör. 2002. 3.szám. MEH ISM, Budapest.

Mádl Ferenc: Erkölcsi értékek az európai integrációban. In: *Az Európai Unió évkönyve 2001.* Osiris, Budapest, 2002.

Prodi, Romano: 2000-2005 időszak, az Új Európa kialakítása. In: *Az Európai Unió évkönyve 2001.* Osiris, Budapest, 2002.

Rácz Péter: Európa Jövője: Ismeretlen államforma. *Figyelő.* 2002. június 16.

Felhasznált adatbázisok és hírek:

BRUXINFO.HU Konvent oldala
<http://www.bruxinfo.hu/cgi-bin/bruxinfo/write.cgi?filename=/bruxinfo/virtszerk/konvent.html>

EURACTIV.COM – Future EU, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3530192-380?target=5&11&1011=focfut>

EUOBSERVER.HU – Future of the EU <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18>

Konferencianyag:

Európai Alkotmány – Európai jövőkép; nemzetközi konferencia. Budapest, 2003. október 28.