

Vida Krisztina

**AZ EU 2000-ES KORMÁNYKÖZI KONFERENCIÁJA
ÉS A NIZZAI SZERZŐDÉS**

1. A korábbi kormányközi konferenciák

A kormányközi konferencia az Európai Unióban olyan – a tagállamok kormányai közötti – tárgyalássorozat, amelynek konszenzussal létrejött végeredménye az integrációra vonatkozó valamilyen reform. A reformot szerződéses formában szentesítik és az állam-, illetve kormányfők hagyják jóvá. Az Európai Közösségben a korábbi kormányközi konferenciákat a Római Szerződések módosítása céljából hívták össze, és az intézményrendszeren csak annyit változtattak, amennyi az újabb és újabb mélyítési célokhoz szükségesnek látszott.

1.1 Az első érdemi szerződésmódosításkor az Egységes Európai Okmány esetében felgyorsították a döntéshozatalt a Miniszterek Tanácsában a minősített többség kötelező alkalmazásával (elsősorban a belső piaci jogalkotás terén), illetve demokratikusabbá tették azt az Európai Parlament (EP) bevonásával az együttműködési eljáráson keresztül. A második módosítás nyomán az Európai Unióról rendelkező Maastrichti Szerződés az alapítószerződéseket magában foglalva létrehozta az EU-t, amelyet a gazdasági és monetáris unió, valamint a kül- és belpolitikai együttműködés kialakításának irányába mélyített. Az új célokhoz kapcsolódóan jelentősen változott az intézményi és döntéshozatali rendszer. Mindennek köszönhetően a 90-es évekre egy többdimenziós, bonyolult intézményrendszeri összekapcsolódás jött létre, amely egyszerre három alapkövetelménynek mondott ellent: az átláthatóság, a hatékonyság és a demokratikus ellenőrzés követelményeinek.

1.2. A tagállamok a Maastrichti Szerződés nehézkes ratifikációját intő jelnek tekintették, és ahogy arról maga a szerződés is rendelkezett, 1996-ban egy újabb – ezúttal az eddigi eredményeket felülvizsgáló – kormányközi konferenciát hívtak össze. Egyben ez volt az első olyan kormányközi értekezlet, amelyen a tagállamok külön figyelmet szenteltek a kibővülésből adódó intézményrendszeri kihívásoknak. A konferenciának hármas célja volt: (i) az integrációt minél inkább polgárközelivé tenni, (ii) javítani az EU külpolitikai hatékonyságán, valamint (iii) előkészíteni az intézményeket az újabb kibővülésre. A kormányközi konferenciát lezáró Amszterdami Szerződéssel előrelépés történt az első

két területen, ugyanakkor a harmadik kérdés, a kibővülés szempontja háttérbe szorult, és végül nem sikerült megegyezni a szükséges intézményi reformokban. Egy jegyzőkönyv szerint maximálták az Európai Bizottság létszámát 20 főben, az Európai Parlament tagjainak számát pedig 700 főben, és kimondták, hogy (1) az első kibővüléskor életbe lép az „egy ország – egy biztos szabály”, feltéve hogy addigra sikerül megegyezni a tanácsi szavazatok újraszűlyözésében, és (2) minimum egy évvel azelőtt, hogy az EU tagjainak száma meghaladná a huszat, újabb intézményi kormányközi konferenciát kell összehívni. Azt a tényt tehát, hogy a kibővülés miatt valóban szükség van átfogó intézményi reformra senki sem vitatta, sőt ez vált a kibővülés legfontosabb előfeltételévé az agrárreform és a költségvetés átalakítása mellett.

2. A 2000-es kormányközi konferencia

1999 nyarán, a kölni csúcsertekezleten a tagállamok hivatalosan is döntöttek a 2000-ben rendezendő kormányközi konferenciáról és annak előzetes napirendjéről. Ennek nyomán Helsinkiben az állam- és kormányfők az alábbiakban határozták meg a konferencia mandátumát: az Európai Bizottság mérete, összetétele; a tanácsi szavazatok újraszűlyözése; a minősített többség kiterjesztése. Ezen kívül az Európai Tanács kimondta, hogy egyéb, elsősorban az Amszterdami Szerződés végrehajtásával összefüggő kérdések is a napirendre kerülhetnek. Így hivatalosan a portugál elnökség végén felkerült a napirendre a megerősített együttműködés/flexibilitás témája, valamint a többi intézmény (Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Bíróság) létszámának rendezése is. A portugál elnökség 2000 februárjában hívta össze a tanácskozást. A konferencia általános politikai felelőse az Általános Ügyek Tanácsa volt, a tárgyalás pedig két szinten zajlott: a kormányok szakértő képviselői 2 EP-megfigyelő részvételével, illetve a miniszterek az EP elnökének részvételével tárgyaltak. A közösségi intézmények és egyéb felkért tanácsadók is véleményt nyilváníthattak – mintegy ötletet adva a továbbgondolkodáshoz –, de a tagállamok végül saját előterjesztéseik alapján döntöttek. A végső döntéseket természetesen csakis egyhangúsággal lehetett meghozni az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács keretében, és hatályba csak a 15+1-es (a tagállamok és az Európai Parlament általi) ratifikáció után léphetnek. A közvetlen cél az volt, hogy a konferencia 2000 végéig lezáruljon és ezzel intézményi oldalról lehetővé váljon az EU keleti irányú kibővítése. A 2000 decemberében aláírásra került Nizzai Szerződés ratifikációja a tervek szerint 2002-re befejeződhet.

2.1. Az EU-intézmények álláspontjai

A közösségi intézmények véleménye mindig radikálisabb és markánsabb, mint a 15 tagállam által beterjesztett elképzelések, illetve az általuk megtalált közös nevező. Az aláb-

biakban az Európai Bizottság felkérésére elkészített két független javaslatot, a bizottság, valamint az Európai Parlament saját elképzeléseit tekintjük át dióhéjban:

2.1.1. A Dehaene–Weizsäcker–Simon-jelentés 1999 októberében készült el. Ennek lényege, hogy a szerzők az integrációs szerződések kettéválasztását javasolják. Az „alkotmányos” rész a fő célokat, az intézményeket és azok működési szabályait rögzítené, míg a másik, terjedelmesebb és kevésbé közérthető „végrehajtó” rész tartalmazná a közösségi politikákra, a költségvetésre stb. vonatkozó rendelkezéseket. A javaslat szerint az előző részt csak kormányközi konferencián, míg az utóbbit egyszerűen a tanács és az EP közös döntésével lehetne módosítani.

2.1.2. A firenzei Schuman Intézet ezt az ötletet dolgozta ki részleteiben 2000 májusára. A javaslat értelmében egy új szerződés születne, amelynek a neve az Európai Unió Alapvető Szerződése lenne. Ez közérthető formában tartalmazná az unió alapjait, az alapvető jogokat, az európai polgársághoz kötődő jogokat, az intézmények összetételét és funkcióit, valamint a közös politikák céljait, alapelveit. Emellett két függelék tartozna a szerződéshez. Az első függelék magában foglalná a közös kül- és biztonságpolitikáról, valamint a rendőri és igazságügyi együttműködésről szóló jegyzőkönyveket, a második függelék pedig az Európai Közösségről szóló szerződés „maradékát” tartalmazná.

2.1.3. Az Európai Bizottság fontosnak tartja a fenti változtatásokat, és további szempontokat javasolt a szerződések átszerkesztésével kapcsolatban. A bizottsági jelentés azonban elsősorban az aktuális reformkérdésekkel foglalkozott. A bizottság véleménye a konkrét napirendi pontokkal kapcsolatban az alábbiakban foglalható össze. A testület 20-as létszámát nem kezelték ortodox módon, úgy vélték, ha a tagállamok ragaszkodnak a saját biztoshoz, az is megoldható, de ez esetben természetesen a bizottság átszervezésére kerülne sor. A hatékony döntéshozatal érdekében a minősített többségű döntéshozatalt a tanácsban általános szabállyá szerették volna tenni, az egyhangúság lett volna a kivétel. A jogalkotó döntések esetén a minősített többség automatikusan a parlamenttel való együttdöntést vonta volna maga után. A tanácsi szavazatok újraszűlyözésánál két szempontnak kellett érvényesülnie a bizottság szerint. A reformnak a döntéshozatal megkönnyítését (a 71%-os küszöb megtartását) és a demokratikus képviselőt erősítését (a lakosságárányok nagyobb figyelembevételét) kellett volna eredményeznie. A bizottság javasolta például az ún. kettős egyszerű többség bevezetését is, ami a szavazók többségét és a mögöttük álló népesség többségét jelentette, és valóban közérthető módszer lett volna. Az Európai Bizottság ezen felül kiállt a megerősített együttműködés megkönnyítése mellett is.

2.1.4. Az Európai Parlament saját létszámát illetően egy átmeneti időszak után, csak 2009-től javasolta bevezetni a 700-as plafont, és a helyek 10%-át fenntartaná az „európai listán” indulók számára. A bizottságot 20 fősként látta volna a leghatékonyabbnak, amelyben speciális rotációval vennének részt az országok által kijelölt biztosok. A tanácsban az egyhangúságot csak a szerződésmódosítások, a csatlakozások, valamint a saját források esetében tartotta indokoltnak, és az együttdöntési eljárás alkalmazását minden jogalkotási kérdésre kiterjesztette volna. A megerősített együttműködést támogatva javasolták, hogy azt már a tagállamok egyharmada kezdeményezhesse. A parlament egyébként a szélesebb körű napirend mellett állt ki, amely például a szerződések említett átstrukturálását is magában foglalta volna.

2.2. A tagállamok álláspontjai

A 15 EU-tagállam a konferencia elején lényegében csak egy dologban értett egyet. Éspedig abban, hogy szükséges az „amszterdami maradékokban” való megegyezés – decemberig. Az egyes álláspontokat illetően azonban már jelentősek voltak az eltérések. A tagállamok között tulajdonképpen háromféle ellentétet lehet beazonosítani:

2.2.1. Az integráció történetében először éleződött ki a kis és nagy országok ellentéte. Ez leginkább a bizottsági helyek és a tanácsi szavazatok súlyozásánál tűnt ki. Az előbbi esetben minden ország ragaszkodott bizottsági tagjához, ezen belül a nagyok nyilván nem szándékoztak további „áldozatot” hozni a második biztosról való lemondás után (ami a következő kibővüléstől lép életbe), noha az Európai Bizottság nem a tagállami, hanem kizárólag a közösségi érdekek megjelenítésének fóruma. Az elmélettel ellentétben azonban minden ország számára teljesen érthető politikai presztízsveszteséget jelent az EU „kormányából” való akárcsak időleges kimaradás. A tanácsi szavazatok esetében az alapelv kettős volt. A demokrácia követelménye miatt a jelenleginél valamivel méltányosabban kellett figyelembe venni a szavazó tagállamok lakosságát, ugyanakkor minden tagállam egyforma mértékben adta fel szuverenitását az EU-belépéskor. Ebből a szempontból mindenki egyenrangú. Világos volt, hogy változtatás nélkül nem maradhatott fenn a jelenlegi rendszer az EU következő kibővülései során, anélkül hogy ne torzulnának az arányok. Az érvényben lévő szavazati súlyok ugyanis jelentősen kedveznek a kisebb államoknak, míg a nagyokat alulreprezentálják. Tekintve, hogy a következő kibővülésekkel zömükben kis és közepes országok lépnek majd az EU-ba, változatlan rendszerben a szavazatok 71%-a (a minősített többség) mögött a lakosság alig 50%-a jelenne meg egy 27 tagú EU-ban.

2.2.2. Az integráció történetében hagyományosnak számító két elvi ellentábor, a mélyüléspártiak, illetve az euroszeptikusok vitája is kiütközött a kormányközi konfe-

rencián. Ez a minősített többség kiterjesztésével kapcsolatban volt tetten érhető. Nem véletlen, hogy a minősített többség kiterjesztését Németország, Olaszország vagy Belgium szorgalmazták, mert ezek az országok hagyományosan az integráció elmélyítését sürgetik. Ugyanakkor Nagy-Britannia, Dánia, Görögország, de Franciaország vagy Spanyolország is sokkal óvatosabban közelítették meg a kérdést, és csak néhány további területre javasolták kiterjeszteni azt a szavazási módszert, amelyben bárkivel előfordulhat, hogy leszavazzák.

2.2.3. Végül, érdekes módon a többiektől elkülöníthető volt a hat alapító tagállam a megerősített együttműködésről vallott nézetei alapján. Az utóbbiak ugyanis támogatják az Amszterdami Szerződésnek ezt az újítását, és általában az alkalmazás megkönnyítését pártolták. A többiek viszont általában nagyobb fenntartásokkal kezelték ezt a kérdést, aminek különösen Nagy-Britannia, Írország vagy Görögország adott hangot.

2.3. Német–francia ellentétes jövőképek

Mindezen ellentétek mögött már nem csak a rövid távú érdekek jelennek meg, hanem kiütközik az eltérő tagállami felfogás magáról az integrációs modellről is. Erre rendkívül érzékletes példa a német és a francia EU-jövőkép – Joschka Fischer német külügyminiszter és Jacques Chirac francia államfő megfogalmazása szerint. Bár a két beszéd nem befolyásolta közvetlenül a 2000-es kormányközi konferenciát, az integráció két „motorjának” eltérő felfogása az EU struktúrájának további alakításáról egyre fontosabb szerepet játszik, és döntő lehet az uniós alkotmányozási folyamatban, vagyis a későbbi kormányközi konferenciákon.

2.3.1. A két ellentétes elképzelés lényege a jelenlegi intézményi egyensúlytól való jelentős elmozdulás két ellentétes irányba. Míg a francia államfő a de Gaulle-i „nemzetek Európája” megközelítés jegyében csökkentené/elszegényítené a nemzetek feletti intézmények szerepét, és erősítené a tagállamokét az integrációs döntéshozatalban, addig a német külügyminiszter, éppen ezzel ellentétben, egy föderális és parlamentáris Európa képét vázolta fel.

2.4. Eredmények a portugál és francia elnökség alatt

A tárgyalások első szakaszát a portugál elnökség foglalta össze, és nyújtotta be az elnökséget lezáró feirai csúcsra. Az anyag leginkább helyzetjelentésnek volt nevezhető, amelyben az elnökség az addig megfogalmazott álláspontokat összegezte. A júniusi csúcsertekezleten ezt a dokumentumot ilyen formában el is fogadták, ami valójában nem jelentett konkrét döntést.

2.4.1. A konferencia félidejében tehát az álláspontok még nem közeledtek látványosan. Ekkor leginkább az látszott, hogy érvényben marad az egy ország – egy biztos elve, valamint a minősített többséget is kiterjesztik egy sor további jogterületre, de ennél sokkal több konkrétumot ebben a fázisban még senki nem mert volna jósolni.

2.4.2. 2000 júliusában Franciaország vette át az unió elnökségét. Az új elnökség prioritásai között első helyen szerepelt a kormányközi konferencia sikeres lezárása. Azonban kezdetben az elnökség legjobb szándéka is kevés volt a kényes kérdésekben való meg egyezéshez. Ezt igazolta a 2000. október 13-14-én Biarritzban megtartott informális csúcsertekezlet, amelyen az állam- és kormányfők a nyár óta történt előrehaladást összegezték. Konkrét megegyezés ekkor gyakorlatilag egyik napirendi pontban sem született.

2.4.3. A decemberi nizzai csúcsertekezleten végül az utolsó utáni pillanatban (2000. december 11-én, hétfőn hajnalban) sikerült megegyezni az összes napirendi pontban. A csúcson a Nizzai Szerződés mellett további előrelépés történt a szociális kérdések terén, illetve elfogadták az Alapvető Jogok Chartáját is, amelynek jogi státuszát később határozzák meg.

3. A Nizzai Szerződés

3.1. Az Európai Unióról és az Európai Közösségről szóló szerződések módosításának főbb elemei

3.1.1. Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tagállamok általi tiszteletben tartásáról már a Maastrichti Szerződés rendelkezett. Mivel erre vonatkozóan egyelőre nincs jogi érvényű közösségi/uniós dokumentum, a szerződés elsősorban az 1950-es Római Egyezményre hivatkozott, amelynek minden tagállam részese. Ennek megszegése esetén először az Amszterdami Szerződésben történt utalás az érintett tagállam szankcionálására. Az eljárás annyiban változik a Nizzai Szerződés nyomán, hogy a tanácsban a szavazók négyötöde megállapíthatja, hogy egy tagállamban fennáll a kockázata annak, hogy a hivatkozott jogok megsértésre kerül sor, és ezzel kapcsolatban ajánlásokat tehet az adott országnak. De mielőtt meghozza döntését, a tanácsnak nem csak az érintett kormány álláspontját kell meghallgatnia, hanem független személyeket is felkérhet arra, hogy egy bizonyos határidőn belül jelentést készítsenek a kérdéses ország helyzetéről. A tanácsnak ezen felül folyamatosan figyelnie kell, hogy a helyzet kialakulásához vezetett tényezők fennállnak-e az adott országban. Az alapvető jogok megsértésének kockázatára való utalás tehát a szankciók megelőzésére helyezi a hangsúlyt, és ezt támasztja alá a független szakértői elemzés bevárása, valamint a tagállam felé megfogalmazott ajánlások is.

3.1.2. A megerősített együttműködés is nagy figyelmet kapott a konferencián. Az Amszterdami Szerződésben bevezetett eszköz lényege az volt, hogy – bizonyos megkötésekkel

– tagországok egy csoportja adott integrációs területen tovább/gyorsabban mélyítse az egymás közötti együttműködést, mint amennyire a szerződések alapján a tagállamok összessége képes vagy hajlandó. A kibővülés miatt a 15-ök többsége úgy vélte, hogy szükség van e rendelkezések módosítására, mégpedig az alkalmazás megkönnyítése irányában. Ez a célkitűzés felemásra sikeredett. Első összehasonlításra ugyanis az tűnik fel, hogy az Amszterdami Szerződéshez képest a Nizzai Szerződésben jóval hosszabban írták le a megerősített együttműködés szabályait. Annyiban mégis egyszerűsödött a helyzet, hogy az eszköz alkalmazásának általános – vagyis az integrációs területek mindegyikére vonatkozó – feltételeit 10 pontban határozták meg (nem ütközhet az *acquis*-val, nincs diszkriminatív hatása, nyitott a többi tagország felé stb.), és a továbbiakban az eszköz alkalmazásának eljárási szabályait fektették le. A legfontosabb újítás, hogy a megerősített együttműködés a külpolitikai kérdésekre is kiterjeszhetővé vált, és hogy a kezdeményezők számát minimum nyolcban határozták meg. Az eszköz bevezetésének szabályai némileg eltérnek az egyes pillérekben, de a tanács mindenütt minősített többséggel dönt.

3.2.2. A megerősített együttműködés nagy elméleti és politikai vitákat kavart, sorra merülnek fel a pro és a kontra érvek. Az eszköz alkalmazása mellett úgy lehet érvelni, hogy az lehetőséget nyújt az integrációt gyorsabban elmélyíteni kívánó országok számára, hogy ne kelljen bevárniuk a lemaradókat, illetve vonakodókat, és ahhoz, hogy az együttműködést egymás között megerősítsék. Ráadásul nem kell kívül lépniük az integrációs szerződéseken és intézményi kereteken. Vagyis paradoxnak tűnő módon úgy is fogalmazhatunk, hogy ez az integráció kohézióját hivatott elősegíteni. Éppen ezért hangsúlyozzák annyira, hogy a megerősített együttműködésnek nyitottnak kell lennie a többiek felé, tehát tulajdonképpen egy pozitív, dinamizáló értelemben vett *avantgarde* csoportról volna szó. Ugyanakkor ez utóbbival kapcsolatban merültek fel kételyek és fenntartások. Az elképzelt *avantgarde* csoportot ugyanis könnyen lehet „kemény magnak” tekinteni, vagyis olyan fejlett csoportnak, amelyhez nehéz felzárkózni, ezért a be nem lépők egyfajta perifériát alkotnának a kemény mag körül. Más megközelítésben: a különböző területeken akár szimultán alkalmazott megerősített együttműködések eredményezhetik az EU belső működésének átláthatatlanságát, heterogenitását, és felvetik a változó geometriájú unió kialakulásának problematikáját.

3.2.3. Jelenleg még csak találgatni lehet, hogy milyen hatással lesz valójában a megerősített együttműködés az EU-ra, mivel az Amszterdami Szerződés életbelépése óta még nem került sor az alkalmazására. A fokozatosan 25-30-ra bővülő EU esetében azonban valószínűleg felértékelődik a megerősített együttműködés lehetősége, és egyfajta legális, szabályozott megoldást kínálhat a tagországok szerteágazó integrációs képességeinek és politikai akaratának kezelésére.

3.2.4. A közös külkereskedelempolitika területén már korábban felmerült, hogy a közösség jogköreit ki kellene terjeszteni az árukereskedelmen túl a szolgáltatások és a szellemi termékek áramlására is. A Nizzai Szerződés ezt meg is teszi, ugyanakkor bizonyos korlátozások alá rendeli a minősített többség alkalmazását e téren. Az Amszterdami Szerződéshez képest (amely csak annak lehetőségére utalt, hogy a tanács egyhangúlag felveheti a közös külkereskedelempolitika hatályába az említett két területet) mégis **fontos előrelépés** történt a közösség külgazdasági kapcsolatainak integrálása terén, ami elsősorban a WTO keretein belül jelent majd egységesebb, hatékonyabb fellépést az EU számára.

3.2.5. A harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés területén is némileg nőttek a közösség hatáskörei. A Nizzai Szerződés hatálybalépésével a közösség a tagállamok bilaterális kapcsolatait kiegészítő módon járulhat hozzá olyan nemzetközi gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködések kialakításához, amelyek általában a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok kiépítését és megerősödését segítik elő a partner országban.

3.2. Újítások az intézményekkel kapcsolatban

3.2.1. Az Európai Bizottság szerepkörével nem, csak a kinevezésével kapcsolatban történtek változások. A módosított rendelkezések értelmében a tanács az állam- és kormányfők összetételében már nem közös megegyezéssel, hanem minősített többséggel megnevezi azt a személyt, akit elnökként szeretne látni. Ezt a megnevezést az EP-nek is jóvá kell hagynia. Ezután a tanács minősített többséggel és az elnökjelölt egyetértésével elfogadja a bizottság lehetséges tagjainak listáját, amely lista a tagállamok javaslatai alapján áll össze. Miután ezt a listát a parlament is jóváhagyta, sor kerülhet a bizottság elnökének és tagjainak tanács általi kinevezésére, szintén minősített többséggel. Az elnök szerepét tovább erősítette a szerződés. Az **elnök** nem csak a bizottság politikai vezetője, de a testület belső szervezetéről, a tagok egyéni feladatköréről és a kollektív felelősség kialakításáról, valamint az alelnökök kinevezéséről is neki kell rendelkeznie. Végül egy rendkívül fontos újítás: a bizottság elnöke – a testület előzetes jóváhagyásával – felszólíthat egy tagot a lemondásra. Ez a kollégiumi elv módosulását, és az egyéni elszámoltathatóság szerepének növelését jelenti.

3.2.2. Az Európai Parlament szerepköre az előző szerződésmódosítások során látványosan nőtt. A kezdeti konzultatív szerephez képest az egymást követő szerződésmódosítások nyomán a parlament fokozatosan társjogalkotó kompetenciákat kapott. Az EP-nek ma jelentős beleszólása van az integrációs döntéshozatalba, ugyanakkor léteznek továbbra is olyan fontos területek, amelyekkel kapcsolatban a parlamenti szerep igen gyenge (pl. a közös agrárpolitika, a külkereskedelempolitika, a versenypolitika, a monetáris

politika, vagy a kül- és biztonságpolitika terén). Az EP ezért minden kormányközi konferencián igyekezett lobbizni a saját – az EU-ban a demokráciát erősítő – szerepének növeléséért.

3.2.3. Ezen a konferencián is azt hangsúlyozták (az Európai Bizottság egyetértésével), hogy a demokratikus deficit további csökkentése miatt fontos lenne minden a tanácsban minősített többség alá tartozó jogi erejű döntést az EP-vel együtt meghozni. Ezt az „automatizmust” nem sikerült elfogadtatni, és az előbb említett alapvető integrációs területeken az EP szerepe semmit sem változott. Néhány egyedi, óvatos előrelépés történt csupán. Ilyen például a megerősített együttműködés megkezdéséről szóló döntés, a diszkriminációellenes ösztönzők elfogadása, a személyek szabad áramlásával kapcsolatos bizonyos szabályok, illetve a szociálpolitika egyes kérdései. Összességében tehát az EP szerepe nem változott számottevően a Nizzai Szerződésben, fontosabb a létszámmal kapcsolatos kérdések megoldása.

3.2.4. A Miniszterek Tanácsával kapcsolatban a konferencián a minősített többséggel történő szavazás területeit igyekeztek közös megegyezéssel kibővíteni. Itt a fő indok a döntéshozatal hatékonyságának a növelése és az egyre bővülő EU-ban a vétójog jelentős korlátozása volt. Már a konferencia kezdetén világos volt, hogy a minősített többség általános szabállyá tétele helyett az egyedi megközelítéshez kell folyamodni. A kezdeti listáról a francia elnökség idejére mintegy 50 maradt fenn a szűrőn, végül mintegy 30 területen sikerült átállni az egyhangúságról a minősített többségre, illetve bevezetni azt. Ezek között szerepelnek a különböző posztokra történő kinevezések (elnöki poszt a bizottságban, valamint az egész testület névsorának elfogadása, a bizottság kinevezése, a közös kül- és biztonságpolitika különleges megbízottja kinevezése, a gazdasági és monetáris unió nemzetközi képviselőjének meghatározása, a döntés a tanács főtitkárának és főtitkárhelyettesének személyéről, vagy a számvevőszék tagjainak, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága tagjainak listájáról) vagy például bizonyos, a második és harmadik pillér témájában kötött nemzetközi szerződések. Továbbá a tanács a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködésekkel kapcsolatos közösségi intézkedésekről is minősített többséggel dönthet (kivéve a társulási megállapodásokat és a tagjelöltekkel kötött együttműködési megállapodásokat). Néhány további esetben a minősített többség alkalmazását későbbre halasztották, de a szerződés utal erre. Itt szerepelnek például a menekültügygel, a személyek határokon történő ellenőrzésével vagy a munkavállalók jogaival kapcsolatos cikkek a szerződésben. A költségvetési kérdéseken belül a tanács 2007-től – miután már egyhangúlag elfogadták a 2007-2013-as költségvetési keretet – minősített többséggel dönthet a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok felhasználásának módozatairól, addig azonban érvényben marad az

egyhangúság. A tanácsban tehát újabb előrelépés történt a minősített többség alkalmazása felé. Az egyhangúság fokozatosan szorul vissza, és a tendencia visszafordíthatatlan. A döntéshozatal hatékonyságának növelése szempontjából tehát egyértelműen pozitív fejleményekről van szó, még ha ez nem is látványosan megy végbe.

3.2.5. Az Európai Bírósággal kapcsolatban a szerződés fő újítása, hogy a kibővülésre tekintettel kimondja, hogy minden tagország egy bírát delegálhat az intézménybe, akik mellé összesen nyolc főügyészt rendel. Ugyanakkor a megnövekedő taglétszám miatt a szerződés prioritást ad az ún. kamarákban vagy nagy kamarákban tartott üléseknek, és a plenáris bírósági ülést csak bizonyos esetekre korlátozza. Emellett különböző vitás ügyekre a tanács (egyhangúlag) elrendelheti speciális panelek létrehozását is. Az Európai Bíróság leterheltsége miatt 1989-ben létrehozták az Első Fokú Bíróságot (ahová szintén minden tagállam jogosult bírát küldeni). Ennek szerepét a Nizzai Szerződés tovább pontosítja, amennyiben a két intézmény közötti munkamegosztásról részletesebben rendelkezik. A szerződés, valamint az ahhoz csatolt, az Európai Bíróságról és az Első Fokú Bíróságról szóló statútumok összességükben az eljárások hatékonyságának javítását célozzák, míg a bíróság hatáskörében nem történt változás.

3.2.6. A kibővülés után az Európai Számvevőszékbe is küldhet minden tagország egy főt. A számvevőszék szintén létrehozhat kamarákat (bizonyos jelentések vagy vélemények elfogadására), és a szerződés felhívja a testület elnökét és tagjait, hogy javítsák kapcsolataikat a nemzeti számvevőszékekkel, és ennek érdekében hozzanak létre kapcsolattartó bizottságot.

3.2.7. A Nizzai Szerződés két új intézményt is létrehozott. Az egyik a Eurojust, vagy Európai Igazságügyi Együttműködési Egység, amely a tagállamok által delegált (de tőlük független) ügyészekből és igazságügyi szakértőkből áll majd, és fő feladata a nemzeti nyomozhatóságok és ügyészségek együttműködésének koordinálása lesz, különös tekintettel a szervezett bűnözés üldözésére. A másik intézmény a Szociális Védelmi Bizottság, amely tanácsadó jellegű, és amelyet a Miniszterek Tanácsa a parlament meghallgatása után hoz létre. Fő feladata a tagállamokban a szociális politika alakulásának figyelemmel kísérése, a tagállami tapasztalatok cseréjének előmozdítása, valamint hogy a tanács vagy a bizottság kérésére, illetve saját kezdeményezésére véleményt mondjon, jelentést készítsen a témában.

3.3. Az EU kibővüléséről szóló jegyzőkönyv és nyilatkozat

A kibővüléssel kapcsolatban minden intézmény esetében a létszám, illetve a tanács esetében a szavazatok súlyának kérdése volt a legproblematikusabb.

3.3.1. Az Európai Bizottság létszámának esetében két szempont merült fel: a hatékonyság és a legitimitás szempontja. A konferencián hamar kiderült, hogy a tagállamok egyelőre nem hajlandók lemondani bizottsági tagjaikról, és többségük szerint a megnövekedett létszám nem befolyásolná a hatékonyságot, viszont biztosítaná a legitimitást. Ezért végül az a kompromisszum született, hogy 2005. január 1-től, vagyis a következő bizottság felállításától kezdve életbe lép az egy ország – egy biztos szabálya. Mindez addig tarthat, amíg az EU tagjainak száma el nem éri a 27-et. Ezután a bizottságban kevesebben lesznek az EU tagjainak számánál. Ekkor a tanácsnak egyhangúsággal kell majd határoznia a bizottság létszámáról és egy olyan rotációs rendszerről, amely teljesen egyenrangúan kezeli az összes tagállamot (ugyanakkor érvényesíti az EU-ban meglévő mindenkori demográfiai adottságokat). Az új rendszernek akkor kell életbe lépnie, amikor a 27. tag csatlakozása utáni első bizottság megkezd munkáját.

3.3.2. Az Európai Parlament esetében sem maradt érintetlen a 700-as limit. A parlament létszámát 27 tagú EU esetén 732-ben maximálták. Az új nemzeti kvóták 2004-től, a következő EP-választásoktól lépnek életbe. Itt Németország eltérő helyzete – vagyis, hogy a legtöbb képviselőt küldheti az EP-be – változatlan maradt. A képviselői helyek elosztásánál szembeötlő, hogy Csehország és Magyarország kettővel kevesebb helyet kapott a vele egy népességi kategóriába tartozó uniós országoknál. Ezt mindkét ország nehezményezte a szerződés nyilvánosságra hozatalakor, és a helyzet korrigálásáról várhatóan a csatlakozási tárgyalásokon, az „intézményi kérdések” fejezete alatt fognak tárgyalni a felek.

3.3.3. A legnagyobb vitát kiváltó kérdés a tanácsi szavazatok súlyozása volt. A Nizzai Szerződés értelmében 2005. január 1-től a mindenkori tagállamok szavazatai így alakulnak (27 tagállamig): Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország: 29; Spanyolország, Lengyelország: 27; Románia: 14; Hollandia: 13; Görögország, Csehország, Belgium, Magyarország, Portugália: 12; Svédország, Bulgária, Ausztria: 10; Szlovákia, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia: 7; Lettország, Szlovénia, Észtország, Ciprus, Luxemburg: 4; Málta: 3.

3.3.4. A 15 tagú EU-ban az összes szavazat 237 lesz (ha 2005. január 1-ig még nem bővült volna ki az EU), amelynek közel 72%-a, vagyis 170 szavazat lesz elegendő a minősített többséghez, ám ehhez további kritériumokat is megszabtak. Ezek értelmében (1) a 170 szavazatnak a tagállamok többségétől kell összejönnie, ha a tanácsban a bizottság javaslatáról döntenek, (2) egyéb esetekben a 170 szavazat mögött legalább a tagállamok 2/3-a kell hogy álljon, továbbá (3) minősített többségű szavazás esetén bármelyik tagország kérheti annak ellenőrzését, hogy a 170 szavazat (illetve a kibővülés után módosuló szavazatszám) lefedi-e az unió összlakosságának 62%-át.

3.3.5. Az új rendszerről első pillantásra megállapítható, hogy az nem érte el a konferencia elején hangoztatott egyik célt sem. Ugyanis sem a lakossági arányoknak a mainál realisabb megjelenítése, sem a rendszer átláthatóvá, közérthetővé tétele nem érvényesül. Mivel a szavazati súlyokat nem sikerült mindenki megalégedésére kialakítani, további három kritériumot is állítottak a minősített többség mellé. Ezek az említett kritériumok csak bonyolítják a rendszert, amely így sokkal kevésbé lesz közérthető és átlátható, mint akár a jelenlegi rendszer, akár például a bizottság által javasolt kettős egyszerű többség módszere. A bizottsági javaslat alapján történő döntés általában a megszokott közösségi döntéshozatali sémát jelenti, ezért elegendő itt a tagok többsége, míg ahol a tanács nem a bizottság javaslata alapján dönt – vagyis amikor nem érvényesül a kialakult intézményi egyensúly – a döntést megnehezítették. A 62%-os lakossági arány ellenőrzése pedig elsősorban Németország felé tett gesztusként értékelhető, ami azt jelenti, hogy Németországnak kell a legkevesebb koalíciós partnert majd maga mellé állítania egy adott kérdésben, ha a 62%-ot érvényesíteni kívánja.

3.3.6. A konferencián ezt a kompromisszumot megelőző éles viták némileg eltűzöttnek tekinthetők. Az EU eddigi történetében ugyanis soha nem a nagy országok szavaztak a kicsik ellen vagy fordítva; ilyen alapon nem szerveződnek szavazási koalíciók. Azt is hozzá kell tenni, hogy a kialakult gyakorlat értelmében a tanácsban tulajdonképpen ritkán kerül sor a formális minősített többségű szavazásra, mivel egy-egy döntést igen hosszú egyeztetési folyamat előz meg, amely során mindenki érdekelt a közös nevező megtalálásában. Elképzelhető, hogy a komplikált új rendszer nem bizonyul hatékonynak, és továbbra is az előzetes konszenzuskeresés lesz a döntő.

3.3.7. A Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága létszámát egyaránt 350-ben maximálta a szerződés, és a 27-tagú EU-ra vonatkozóan is meghatározta a tagállami helyek számát.

3.4. Nyilatkozat az EU jövőjéről: utalás a 2004-es kormányközi konferenciára

A konferenciát lezáró és az EU jövőjére vonatkozó (a szerződéshez csatolt) nyilatkozat méltatja a nizzai döntéseket, és kiemeli, hogy ezek megnyitották az utat az EU újabb bővítése előtt. A tagállamok vezetői ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy az EU fejlődésének jövőjéről mélyebb és szélesebb körű vitát kell kezdeményezni. Erre az újabb, 2004-ben rendezendő konferenciára már 2001-ben meg kell kezdeni az előkészületeket, a svéd és a belga elnökségek alatt. A vitába minden érdekelt felet be kívánnak vonni, így a közösségi intézmények mellett a nemzeti parlamenteket, a politikai, a gazdasági, az akadémiai, a civil, és az egyéb érdekcsoportokat, valamint később meghatározott keretek között a tagjelölt országokat is (amelyek közül a már aláírt csatlakozási szerződéssel ren-

delkezők teljes joggal vehetnek részt). A reformvitának elsősorban az alábbi négy kérdés köré kell szerveződnie: (i) az EU és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásának a mainál pontosabb meghatározása a szubszidiaritás érvényesítése jegyében, (ii) döntés az Alapvető Jogok Chartája státuszáról, (iii) a szerződések egyszerűsítése, közérthetőbbé tétele és (iv) a nemzeti parlamentek szerepének meghatározása az európai architektúrában. A deklarált cél továbbra is az, hogy a reformok nyomán az EU és intézményei legitimitációját és átláthatóságát növelve polgárközelibbé tegyék az egész integrációs folyamatot.

4. Zárszó: ami Nizza után várható

4.1. A Nizzai Szerződés fő erénye tagadhatatlanul a kibővüléssel kapcsolatos döntésekben rejlik, és nem az egyéb, szerénynek mondható reformkérdésekben. Nagyon fontos, hogy a kibővüléssel hosszú távon és több országgal kalkuláltak, ami azt jelenti, hogy ebben az évtizedben az EU mentesül a további mennyiségi kérdések felülvizsgálatától. De a Nizzai Szerződés semmiképp sem lesz nevezhető történelmi lépésnek az integráció belső fejlődése szempontjából, mivel magát a 2000-es kormányközi konferenciát is az Amszterdamban megoldatlanul hagyott három kérdés megvitatására hívták össze. Éppen ezért Nizza csak lezárása az 1996/97-es és nyitánya a 2004-es kormányközi konferenciának, amelyen már az integráció fejlődésének minőségi kérdéseit lehet megvitatni. Ilyen értelemben tehát szerencsés, hogy a két dolgot szétválasztották, nem utolsó sorban azért, mert az igazán kardinális kérdésekhez már az elsőként csatlakozó közép- és kelet-európai országok is teljes joggal hozzászólhatnak, az EU alkotmányos jövőjének alakítása immár nem nélkülük fog zajlani.

4.2. Az egyre bővülő és mélyülő EU-ban azonban valószínűleg illúzió abban hinni, hogy az integrációs modell kérdése, valamint az intézmények működése egyszer s mindenkorra lezárható lenne egy dokumentumban. Ez tulajdonképpen az állandóan változó, fejlődő integráció jellegének mondana ellent. Ezért várhatóan, bár lesz törekvés a valódi alkotmányozásra, az is valószínű lehet, hogy az intézményrendszer és a döntéshozatali szabályok felülvizsgálata gyakoribb lesz, az „inkrementalizmus”, vagyis a fokozatos, kis lépésekkel előrehaladó reformok korszaka folytatódik. Előrelépés mindenképpen a közösségi szint megerősödése irányában várható. Ebben az esetben továbbra is nagy szerepük lesz a tagállamok egymás közötti egyeztetéseinek, a nemzeti érdekek kemény ütköztetésének. Ez nem feltétlenül rossz hír, feltéve, ha nem hátráltatja az integráció hatékony működését, további bővítéseit és általában Európa globális szerepének érvényesítését.

* * * * *