

Vida Krisztina

AZ EURÓPAI KONVENT ALKOTMÁNYTERVEZETE

1. Thesszaloniki, Róma és az előzmények

1.1. Az Európai Konvent munkájának két befejezése

2003. június 20-án, a thesszaloniki EU-csúcsértekezleten az Európai Konvent elnöke, Valéry Giscard d'Estaing ünnepélyes keretek között terjesztette a tagállamok elé a testület által lényegében konszenzussal elfogadott alkotmánytervezetet (pontosabban annak preambulumát és az első két alkotmányos részt), amely pozitív fogadtatásra talált, hiszen a tagállamok történelmi lépésnek nevezték a szövegtervezetet, amely „közelebb viszi unióunkat polgáraihoz, erősíti az unió demokratikus jellegét, megkönnyíti az uniós döntéshozatalt a kibővülés után, és erősíti az unió egységes fellépését a nemzetközi rendszerben, valamint a globalizáció kihívásainak hatékony kezelésében”. Mindezek után a konvent még három hetet kapott arra, hogy befejezze a teljes szöveget, vagyis az uniós politikákat és az Európai Unió működését szabályozó III., illetve az általános és záró rendelkezéseket tartalmazó IV. részt. Az immár teljes (az öt jegyzőkönyvet és három nyilatkozatot is magában foglaló) szövegtervezetet az elnök végül július 18-án adta át az olasz elnökségnek, szintén ünnepélyes keretek között. Római nyilatkozatában a konvent elnöke így kommentálta a munka végeredményét: „Az alkotmánytervezet sikeres, mert tükrözi a népek közötti, a régi és új tagállamok közötti, az intézmények közötti, illetve az álmok és a realitás közötti egyensúlyt. A tervezet azért is sikeres, mert az egy befejezett egész, hiányosságok és nyitott kérdések nélkül.” Az elnök úgy ajánlotta a szöveget az olasz elnökségnek, hogy azt lehetőleg már ne is nyissák újra.

1.2. A konvent összehívásának előzményei

Ami az ünnepélyes kereteket illeti, el kell ismerni, hogy volt ok az ünneplésre, hiszen a szerződésreform előkészítése mind módszerében, mind tartalmában igen jelentős az integráció fejlődése szempontjából. A maastrichti szerződést felülvizsgáló, illetve az új kibővülés kihívásait kezelni próbáló 1996/97-es, majd 2000-es kormányközi konferenciák, illetve ezek végeredménye az amszterdami és a nizzai szerződés hiányosságai ugyanis már egyértelműen rávilágítottak arra, hogy az EU olyan horderejű problémák előtt áll, amelyeket nem képes pusztán a zárt ajtó mögötti kormányközi alkuk módszerével megoldani. Már a nizzai csúcson (a nizzai szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatukban) a tagállamok egy átfogóbb vitát indítottak el az Európai Unió jövőjéről, négy kérdést jelölve meg a vita kiindulópontjaul: az EU és a tagállamok közötti hatáskörök pontosabb körülhatárolását a szubszidiaritás jegyében, az Alapvető Jogok Chartája státuszának meghatározását, a szerződések egyszerűsítését, áttekinthetőbbé tételét és a nemzeti parlamentek szerepét. Egy évvel később, a 2001. decemberi laekeni csúcson pedig megszületett a laekeni nyilatkozat az EU jövőjéről, amelyben a tizenö-

tők kijelentették, hogy bár az európai integráció az elmúlt évtizedekben sikeres volt (tartós békét teremtett és a világ egyik leggazdagabb régiójává vált), mára azonban olyan jelentős kihívásokkal néz szembe, mint „Európa egyesítése”, az Európai Unió szerepének meghatározása a globalizálódott világban, vagy az unió demokratikusabbá, polgárközelivé tétele, de nem bürokratikus szuperállamként, hanem nyitott és áttekinthető szervezeti és döntéshozatali rendszerben, amelyet akár egy alkotmányba lehetne foglalni. E kérdések megvitatására döntöttek az Európai Konvent összehívásáról, ami már a nevében is jelezte, hogy többről van szó egy újabb szerződésmódosításnál. A konvent mandátuma a laekeni kérdések kidolgozásán alapult (a nyilatkozat összesen mintegy hatvan „költői” kérdéssel orientálta az EU jövőjéről indítandó tanácskozást), eredményét tekintve pedig vagy egy egységes dokumentumtervezetet, vagy ha nincs meg a széles körű konszenzus, különböző reformopciókat kellett letennie a tagállamok vezetőinek asztalára.

2. A konvent mint módszer

2.1. A konvent összetétele

Az Európai Konvent 2002. február 28-án nyílt meg ünnepélyesen, és március 1-jén kezdte meg munkáját. A konvent mind összetételében, mind munkamódszerében egyedi az EU történetében, és sikerét igazolja, hogy – ha a kormányközi konferencia is jóváhagyja – a konvent mint szerződésmódosítást előkészítő módszer intézményesül az európai alkotmányt létrehozó szerződés jóvoltából. Összetételét tekintve a jelenlegi tagországok, illetve minden tagjelölt ország (összesen tehát 28 európai ország) három fővel, egy kormányzati és két parlamenti (egy kormánypárti és egy ellenzéki) képviselővel vett részt a munkában. Emellett 16 európai parlamenti képviselő, két európai biztos, valamint az elnök (Giscard d’Estaing) és két alelnöke (Giuliano Amato és Jean-Luc Dehaene volt olasz, illetve belga kormányfők) tették ki együtt a 105 főt (és mivel mindenkinek volt ún. póttagja, így valójában 210 konventtagról beszélhetünk). A demokratikus jelleget tehát a nagy többséget alkotó 72 nemzeti és európai parlamenti képviselő jelentette meg. A kormányzati képviselők jelenléte pedig az Európai Konvent és a kormányközi konferencia közötti kontinuitást biztosította, némileg csökkentve annak az esélyét, hogy a tagállamok később teljesen átírják a szövegtervezetet. Az Európai Parlament először kapott ilyen komoly beleszólási lehetőséget az Európai Unió reformjába, és – bár korábban nem vett részt a szerződésmódosításokat előkészítő reformfolyamatokban, mégis minden szerződésmódosításból nyertesén került ki – most, közvetlen lobbizásának is köszönhetően, további látványos sikereket könyvelhet el magának. Az Európai Bizottság már bizonyított, mert amikor hivatalosan is részt vehetett a reformok előkészítésében, akkor jelentősen hozzájárult az integráció mélyítéséhez. Nagyon fontos tény, hogy a tagjelölt országokat is meghívták a konventbe (Törökországot is beleértve), ugyanakkor három olyan szempontot is említhetünk, ahol a régi és a leendő új tagok közötti egyenlőség nem érvényesült. A laekeni nyilatkozat kimondta, hogy a tagjelöltek nem törhetik meg a jelenlegi tagok között kialakuló konszenzust (ami valójában irreleváns feltételezésnek bizonyult, hiszen a törésvo-
nalak egyáltalán nem a jelenlegi és a leendő tagok között alakultak ki; a konfliktusokat sokkal inkább az országok mérete vagy a mélyítés melletti elkötelezettség intenzitása határozta meg); a tanácskozás során csak az unió hivatalos nyelvein lehetett felszólalni (később a tagjelölteknek lehetővé tették a saját erőforrásokból megoldott szinkrontolmácsolást és fordítást); végül

a kulcsfontosságú tizenkét tagú elnökségben egyetlen tagjelölt ország politikusa sem kapott helyet. A leendő tagok kérésére azonban itt is történt változás, mivel meghívottként bekapcsolódhatott az elnökség munkájába egy szlovén konventtag.

2.2. A konvent munkamódszere

Az Európai Konvent munkamódszerének egyedisége abban állt, hogy a testület tagjai az elnökség vitairányító szerepe mellett plenáris üléseken (illetve tizenegy tematikus munkacsoportban) folytattak tanácskozást, és a cél a konszenzus kimunkálása volt – szavazás nélkül. Ráadásul mindez a nagy nyilvánosság előtt zajlott, mert a munka során a konvent meghallgatta a civil szervezeteket (Civil Fórum), az Ifjúsági Konvent véleményét, és megfigyelőként meghívta a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az európai szociális partnerek képviselőit, továbbá az európai ombudsmant is. Az érdeklődők minden fejleményt pontosan nyomon követhettek az interneten is, ahol véleményt is nyilváníthattak.

3. A konvent végeredménye, *Az európai alkotmányt létrehozó szerződés tervezete*

3.1. Az alkotmánytervezet formai eredményei

Mielőtt a tartalmi eredményeket vázolnánk, fontos kiemelni, hogy az Európai Konventben kezdettől fogva egyetértés volt abban, hogy az alapítószerződések radikális formai átalakítására és egyszerűsítésére van szükség. Ennek eredménye, hogy az Európai Uniót létrehozó alkotmánytervezet megszünteti a korábbi, a közösségi és uniós szerződéseken alapuló ún. pillérszerkezetet, jogi személyiséggel ruházza fel az uniót, és általában is egy világos szerződés-szerkezet kialakítására törekszik. A formai (és persze tartalmi) megújulásra utal egyébként, hogy a dokumentum neve *Az európai alkotmányt létrehozó szerződés tervezete*, ami sokatmondóan jelzi az átmenetet az államok között alkalmazott szerződés és az egy államot jogilag megalapozó alkotmány között. Az egységesség mellett további pozitívum az áttekinthető tagoltság. Az alkotmánytervezet a kontinensünk kulturális, hitbéli és humanista hagyományaira is hivatkozó preambulomot követően négy jól elkülöníthető részre oszlik. Az első rész az alkotmányos alapokat fekteti le (célok, alapelvek, hatáskörmegosztás, intézmények stb.), a második az alapvető jogok katalógusát tartalmazza, a harmadik rendelkezik az unió politikáiról és az ezekhez kapcsolódó eljárásokról (lényegében itt található a korábbi szerződések felülvizsgált rendelkezései), a negyedik pedig a záró rendelkezéseket foglalja magában (módosítás, hatályba lépés, hivatalos nyelvek stb.). Így összességében elmondható, hogy az alkotmánytervezet (bár jóval hosszabb, mint az európai alkotmányok bármelyike) eleget tesz a leg-alapvetőbb formai követelményeknek – és ez már önmagában is fontos előrelépés a polgárközeli EU megteremtése szempontjából.

3.2. Az alkotmánytervezet tartalmi eredményei

3.2.1. A célok és az alapelvek

Tartalmi szempontból mindennek előtt az Európai Unió definíciójára, céljaira, illetve az ezek elérése mögött meghúzódó alapértékekre kell kitérnünk. Ami az unió definícióját illeti, az alapvető kérdés az unió legitimitásának alapja. Az alapító szerződéseket mindezidáig a tagállamok hozták létre – és ez most sem lesz másként –, de az alkotmánytervezetben most először az emberek is szerepelnek az unió legitimitásának forrásaként. Az I-1. cikk ugyanis így fo-

galmaz: „Európa polgárainak és államainak a közös jövő építésére irányuló akaratából ez az alkotmány létrehozta az Európai Uniót, amelyre a tagállamok a közös célok elérése érdekében hatásköröket ruháznak át.” Az alkotmánytervezet által létrehozott unió céljai közé tartozik a béke és a jólét mellett a polgárok számára a szabadság, biztonság és igazságosság övezetének megteremtése, a belső határok nélküli és versenytorzításoktól mentes belső piac létrehozása, a fenntartható fejlődés és a teljes foglalkoztatottságon alapuló versenyképes szociális piacgazdaság biztosítása, valamint a környezet védelme és a tudományos technológiai fejlődés támogatása. Az unió célja továbbá, hogy küzdjön a diszkrimináció ellen, és biztosítsa a társadalmi igazságosságot, a nemek közötti egyenlőséget, a generációk közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét. Az Európai Unió előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, emellett tiszteletben tartja a meglévő kulturális és nyelvi különbségeket, és támogatja Európa kulturális örökségének megőrzését. Nemzetközi kapcsolataiban arra törekszik, hogy hozzájáruljon a békéhez, a biztonsághoz és a fenntartható fejlődéshez, a népek közötti szolidaritáshoz, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához, az emberi és különösen a gyermekjogok védelméhez, valamint a nemzetközi jog fejlődéséhez. Az alapvető célok részben az EK-, részben az EU-szerződés egyes elemeiből tevődnek össze, de a korábbiaknál sokkal koherensebb felsorolás még néhány olyan új elemmel is gazdagodott, mint a teljes foglalkoztatottság, a szociális piacgazdaság, a generációk közötti szolidaritás, a nemzetközi szabadkereskedelem mellett a tisztességes jelző, illetve a világban a szegénység felszámolása, a gyermekek jogainak védelme, valamint a nemzetközi jog fejlesztésében vállalt szerep hangsúlyozása is. A felsorolt célok eléréséhez megfogalmazott alapértékek az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jog uralma és az emberi jogok tisztelete, amelyeket minden tagállam oszt a pluralizmus, a tolerancia, az igazság, a szolidaritás és a diszkriminációmentesség jegyében.

3.2.2. Az alapjogi charta

Az alkotmánytervezet fontos újítása az Alapvető Jogok Chartájának beemelése a szövegbe. Ami az alapvető jogokat illeti, az unióban ezek tisztelete eddig csak közvetve jelent meg – hivatkozással a tagállamok belső alkotmányos hagyományaira, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményre, amelynek minden tagállam részese. Az amszterdami szerződés annyiban lépett tovább, hogy rendelkezett azon tagállam tagsági jogainak felfüggesztéséről, amely súlyosan és tartósan megsérti az alapvető jogokat (Nizza pedig annyiban szigorított ezen, hogy már az emberi jogok megsértésének kockázatát is szankcionálja). Az EU önálló alapjogi katalógusára azonban 2000-ig kellett várni, amikor is a Charta-Konvent, amely az Európai Konventhez hasonlóan (tehát mintegy főpróbájaként) működött, megfogalmazta az EU alapvető jogi chartáját. A Charta-Konvent sikerét mutatja, hogy a dokumentum a testület konszenzusán alapult, és a tagállamok is elfogadták azt a nizzai csúcsertekezleten – igaz, egyelőre nem kötelező érvényű szöveggént. Az Európai Konvent egyik feladata éppen a polgári és politikai, valamint a gazdasági és szociális jogokat magában foglaló charta státuszának tisztázása volt, és a végső megoldás a charta teljes szövegének az alkotmány részévé tétele lett. A charta beemelése méltó mozzanata az EU alkotmányos fejlődésének, azonban nem szabad elfelejteni, hogy a charta nem jelent addicionális uniós hatásköröket, és csak közvetve hat az EU-polgárokra. A II-51. cikk 1. bekezdése értelmében „E charta rendelkezései – a szubszidiaritás figyelembevételével – az unió intézményeire, testüle-

teire és szerveire vonatkoznak, valamint a tagállamokra, de csak az uniós törvények végrehajtása során.”

3.2.3. A megreformált intézményrendszer

Valójában az intézményi kérdések voltak azok, amelyek az egyszerűsítésre, áttekinthetőségre és a demokratikus jelleg megerősítésére törekvő konszenzusos légkört megbontották a konventben. Ahogy közeledett a thesszaloniki csúcs, úgy nőtt a feszültség a konventtagok, elsősorban a nagy tagállamok, valamint a közepes és kis országok képviselői között. A legvitatottabb terület az Európai Tanácshoz, a Miniszterek Tanácsához és az Európai Bizottsághoz kapcsolódó reform volt, míg az Európai Parlament szerepének növeléséről, illetve az új, uniós külügyminiszeri poszt kialakításáról könnyebb volt konszenzusra jutni.

3.2.3.1. Az Európai Tanács és elnöke

Mindenek előtt ki kell emelni, hogy az Európai Tanács az alkotmánytervezetben hivatalosan is az uniós intézmények közé került, ami értelemszerűen az intézményrendszer kormányközi jellegét erősíti. Ugyanakkor a szöveg aláhúzza, hogy az Európai Tanács feladata az integráció továbbfejlődésének meghatározása – jogalkotói funkciók nélkül. Az Európai Tanács esetében az alkotmánytervezet megszünteti a rotációs elnökséget, és bevezeti az EU-elnök posztját. Az ötlet eredetileg brit–francia–spanyol kezdeményezésre fogalmazódott meg (a konventen kívül), majd ehhez kapcsolódott Németország és Olaszország, sőt később Lengyelország is. Az elképzelést ugyanakkor a konventtagok többsége ellenezte, hiszen a rotációs tanácselnökségnek nagyon fontos eleme, hogy az minden országnak egyenlő módon biztosítja azt a lehetőséget, hogy egy fél évig vezesse az unió ügyeit, a legalacsonyabb munkacsoportok szintjétől egészen az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsig. A heves vitákat követően a konventtagok – Giscard d’Estaing nyomására – végül elfogadták, hogy legyen az EU-nak egy elnöke, akit az Európai Tanács minősített többséggel választ meg, egyszer megújíthatóan, két és fél évre. Az „ellentábor” cserébe viszont elérte, hogy az elnöknek ne legyen a bizottság riválisaként fellépő komolyabb apparátusa, és hogy jogköre merüljön ki az EU-csúcsok előkészítésében és lebonyolításában (amiben ugyanakkor a bizottság elnöke is részt vesz), valamint az EU nemzetközi képviseletében.

3.2.3.2. A Miniszterek Tanácsa

A Miniszterek Tanácsa esetében a vita elsősorban arról folyt, hogyan lehetne áttekinthetőbbé tenni a tanács működését – lehetőleg elválasztva a törvényhozói és végrehajtói funkciókat –, illetve hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a szavazási rendszert. Az alkotmánytervezet újítása, hogy már nem szektoronként, hanem funkciói alapján határozza meg a Miniszterek Tanácsát. Ennek értelmében létezne a Külügyi Tanács a külügyminiszter elnökletével, valamint az Általános Ügyek és a Törvényhozás Tanácsa (így tehát intézményesen nem válna el teljesen a végrehajtói és a törvényhozói funkció). Előbbi minőségében a tanács az Európai Tanácsok előkészítéséért és utómunkálataiért felel, utóbbi minőségében viszont európai törvényeket, illetve kerettörvényeket hoz (továbbra is szektorális összetételben). Az Általános Ügyek és a Törvényhozás Tanácsa esetében megmarad az egyenlőség elvén alapuló rotáció, legalább egy évig. Így az új tagországok is bizonyíthatnak majd tanácselnökként. Az egyenlőség alapján működő rotáció szabályait az Európai Tanácsnak kell meghoznia. A Miniszterek Tanácsában

(illetve adott esetben az Európai Tanácsban is) a súlyozáson alapuló bonyolult minősített többség helyett 2009. november 1-jétől a kettős többség lépne érvénybe, ami a tagállamok egyszerű többségét és a lakosság 60%-át jelentené (vagy, ha a javaslat nem a bizottságtól/külgügyminisztertől származik az arány a tagállamok kétharmadára emelkedne, a lakosság 60%-a mellett). Ez a szabály a legnépesebb országoknak kedvez, míg Spanyolország, Lengyelország, illetve a kis- és közepes országok veszítenének a nizzai szerződésben megállapított súlyozott szavazataikhoz képest. Igaz, a kettős többség értelmében az egyik oldalon minden tagállam teljesen egyenrangú szavazatát tekintve, a másik oldalon viszont „csupán” valós lélekszámarányát „viszi be” a szavazásba, ami Nizzához képest a kisebb országok számára visszalépés. A kettős többség ugyanakkor egyszerre próbál eleget tenni a tagállamok egyenlősége elvének és a képviseleti demokrácia szabályainak, ráadásul áttekinthetőbb és közérthetőbb megoldás is lenne. Mindazonáltal, a kormányközi konferencián valószínűleg ismét előkerül ez a kérdés. Ami a döntéshozatalt illeti, talán valóban a 25 tagúra bővülés kellett ahhoz, hogy a tanácsban a minősített többség váljon az általános szabállyá, és az egyhangúság a kivétellé, ami azonban még így is egy sor kérdésben fennmarad, például a közös kül- és biztonságpolitika kulcskérdései, a közös védelem, az adóharmonizáció, a költségvetési források, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozás, az alkotmánymódosítás, a társulás, illetve az új tagok felvétele esetében. Az egyhangúság későbbi esetleges feloldásához nem kell alkotmánymódosításhoz folyamodni, ugyanis az alkotmánytervezet értelmében az Európai Tanács saját kezdeményezésére, egyhangúan dönthet arról, hogy egy adott területen a tanács áttérhet-e a minősített többségre, illetve a rendes törvényhozó eljárásra.

3.2.3.3. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság esetében a vita – annak ellenére, hogy Nizza ezt szabályozta a 27 tagországra bővülésig – a létszám racionalizálása körül folyt. A kis- és közepes államok, valamint minden tagjelölt kiállt az egy ország, egy biztos elve mellett, miközben az elnökség részéről egyre inkább a létszámcsökkentés irányába nehezedett nyomás a testületre. A végső kompromisszum értelmében 2009. november 1-ig fennmarad az egy ország, egy biztos elve, de ezután a kollégium 15 teljes jogú európai biztosból és további szavazati joggal nem bíró biztosokból fog állni, szintén az egyenlő rotáció elve alapján (a pozíció megkülönböztetése tehát a névben is megjelenik: az *európai biztos* a szavazó, és a *biztos* a szavazati joggal nem rendelkező személy). E kérdésben számos ország (köztük Magyarország) képviselői azért ragaszkodtak volna a saját európai biztos pozíciójához – és erre a kérdésre még bizonyára visszatérnek a kormányközi konferencián is –, hogy a többiekkel egyenlő módon alakíthassák az unió ügyeit, akkor is, ha a bizottság nem a tagállami érdekek megjelenítésének fóruma. A bizottság létszáma mellett a másik fontos kérdés az elnök megválasztásának módja volt. A végeredmény értelmében továbbra is a tagállamok jelölik az elnököt, de személyére már az EP-választások eredményének figyelembevételével tesznek javaslatot a parlamentnek (minősített többséggel), ami az első lépés a bizottság politizálása felé, megnövelve az EP-választások téttjét. A testület által megválasztott elnök ezután kiválasztja 13 munkatársát a tagállamok mindegyike által felállított háromfős listából. A 14. tag az unió külügyminisztere, akinek a személyéről az Európai Tanács dönt minősített többséggel, de a bizottság elnökének egyetértésével. A teljes bizottság továbbra is csak az EP jóváhagyásával léphet hivatalába, és annak

tartozik felelősséggel. Ami az Európai Bizottság hatásköreit illeti, az intézmény megtartotta kizárólagos kezdeményezési jogát a közösségi típusú politikák esetében, miközben közvetve növeli a bizottság külpolitikai hatásköreit az a tény, hogy a külügyminiszter az Európai Bizottság egyik alelnöke, hiszen személyén keresztül sikerült „becsalogatni” a nemzetek feletti testületbe a korábban szigorúan kormányközi keretek között tartott – és lényegében továbbra is kormányközi módon irányított – politikát.

3.2.3.4. A külügyminiszter

Az intézményi kérdések kevésbé kényes pontja volt az uniós külügyminiszter posztjának kialakítása, amelyben a nagy többség, így a magyar képviselők is egyetértettek. A kérdés inkább az volt, hogy az intézményrendszeren belül hol helyezkedjen el a leendő külügyminiszter. Végül az átláthatóság és a hatalmi egyensúly szempontjából is fontos kompromisszum értelmében a külügyminiszter a jelenlegi külügyi főképviselő (egyben a tanács főtitkára), illetve a külkapcsolatokért felelős európai biztos feladatait együttesen látja majd el a bizottság egyik alelnökeként, de egyben a Külügyi Tanács elnökeként is, és a külpolitikában ez utóbbi felhatalmazása alapján fellépve. Legfontosabb feladata lesz a javaslatok kidolgozása, illetve az EU megjelenítése a külvilág felé a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a védelmi kérdések tekintetében (bár némileg ellentmondásos, hogy az alkotmánytervezet az EU-elnököt is felruházza külpolitikai képviseléssel), illetve az egyéb hatásköreibe tartozó kérdéseket is ő képviseli a külső partnerek felé.

3.2.3.5. Az Európai Parlament

Az Európai Parlament társjogalkotói szerepének további növelésében, sőt általánossá tételében is elvi egyetértés alakult ki a konventben. Az alkotmánytervezet a tanács és az EP között lezajló együttes döntéshozatali eljárást (együtt döntés) sokatmondóan átnevezi rendes törvényhozó eljárásnak, jelezve, hogy elsősorban az uniós jogalkotás (és egyelőre kevésbé a politikaformálás) terén a polgárok képviselői és a kormányok egyenrangú felek a „kétkamarás” uniós törvényhozásban (az eljárás alkalmazása a jelenlegi 37 kérdéskörrel mintegy 80-ra bővül). Ami az EP létszámát illeti, itt is változás van Nizzához képest, az alkotmánytervezet ugyanis 736-ban maximálja a parlament létszámát, ami ugyanakkor (egy nyilatkozat értelmében) Románia és Bulgária csatlakozásával átmenetileg meghaladhatja ezt a számot. A lényeg, hogy érvényesülnie kell a degresszív arányosságnak (a minimum négy helyről indulva), és cél az egységes – vagy legalább egységes alapelveken nyugvó – európai választási rendszer kialakítása, amelyről a tanács az EP javaslata alapján és annak jóváhagyása mellett egyhangúan dönthet.

3.2.4. Uniós kormányzás

A konventben az elsőként tárgyalt témák közé tartozott az unió hatásköreinek áttekinthetőbb meghatározása, és annak a dilemmának a feloldása, hogyan lehetne egy világos hatásköri rendszert felállítani anélkül, hogy az gátolja az integráció szerves és a változó igényekhez igazodó, rugalmas fejlődését. Az alkotmánytervezetbe bekerült végeredmény a korábbi áttekinthetetlen rendszerhez képest áttörésként értékelhető, hiszen sor került az unió és a tagállamok viszonylatában a hatáskörök nevesítésére és lehatárolására is. Így az alkotmánytervezet meghatározza az Európai Unió kizárólagos hatásköreit (versenypolitika, vámunió, külkeres-

kedelem, monetáris unió, a tengeri élő erőforrások megőrzése egyes nemzetközi szerződések megkötése), megnevezi az unió és a tagállamok között megosztott hatásköröket (belső piac, szabadság, biztonság és igazságosság övezete, mezőgazdaság és halászat, transeurópai hálózatok, közlekedés és energiapolitika, szociálpolitika, gazdasági, társadalmi és területi kohézió, környezet-, illetve fogyasztóvédelem, a közegészségügy egyes közérdekű szempontjai, továbbá a kutatás, a technológiai fejlesztés és az űrkutatás, humanitárius segélyek, fejlesztési politika), valamint a koordinatív (gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai), illetve támogató/kiegészítő/koordinatív hatásköröket is (iparpolitika, egészségvédelem, oktatás, képzés, ifjúság, sport, kultúra, polgári védelem). A közös kül- és biztonságpolitika egyik hatáskörcsoporthoz sem tartozik. Ezzel is jelzi az alkotmánytervezet e politika különleges, egyelőre alapvetően kormányközi státuszát.

3.2.4.1. Emellett a szöveg először mondja ki az alkotmány, illetve az uniós jog elsődlegességét a tagállami joggal szemben (ez az elv eddig csak az Európai Bíróság gyakorlatából következett), de ezzel párhuzamosan azt is először mondja ki, hogy minden, az alkotmányban nem említett terület a tagállamok hatáskörébe tartozik. Mindamellett megmaradt az uniós hatáskörök bővítésének lehetősége is (ld. EKSZ 308. cikkét). Az ún. rugalmassági klauzula értelmében ugyanis a tanács a bizottság javaslatára és az EP jóváhagyásával egyhangúan határozhat olyan, a III. rész alá tartozó politikákkal összefüggésben felmerülő kérdésekről is, amelyek szabályozására az alkotmány nem ad explicit felhatalmazást.

3.2.4.2. A hatáskörök gyakorlásával függ szorosan össze a szubszidiaritás elve, amelynek értelmében uniós szinten csak olyan rendelkezés hozható, amely alacsonyabb (nemzeti, regionális, helyi) szinteken arányai vagy hatása miatt nem volna megoldható. Az elv a maastrichti szerződés óta van hivatalosan is jelen, majd az amszterdami szerződés egyik jegyzőkönyve igyekezett a röviden definiált elvet hosszabban és részletesebben is körülírni. A konventben a kezdetektől széles körű konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy a szubszidiaritás előzetes ellenőrzésébe valamilyen módon a nemzeti parlamenteket is be kellene vonni. Végül is – miután a szubszidiaritás és az arányosság elve az alkotmányos alapelvek között szerepel (s az ezek mellett megjelenő első alapelv az uniós hatásköröket szabályozó hatáskör-átruházás elve) – az alkotmánytervezet egyik jegyzőkönyve rendelkezik erről, mégpedig figyelmeztető jogokat biztosítva a nemzeti parlamenteknek az uniós intézményekkel, elsősorban a javaslatokat előterjesztő Európai Bizottsággal szemben, amelyre a bizottsági javaslat benyújtásától számított hat héten belül kell sort keríteni. Ha bizonyos számú ellenvélemény gyűlik össze a bizottságnak felül kell vizsgálnia javaslatát, majd jogában áll azt megtartani, módosítani vagy akár visszavonni. A nemzeti parlamentek kormányaikon keresztül egyébként utólag is megtámadhatnak egy már elfogadott jogszabályt az Európai Bíróság előtt. Ezzel a szubszidiaritás és arányosság elvének a korábbiaknál hatékonyabb ellenőrzése valósulhat meg, anélkül hogy új intézmény jött volna létre, vagy hogy a procedúra lassítaná az uniós döntéshozatali eljárást. Ugyanakkor ez a megoldás a nemzeti parlamentek kötelező bevonásán keresztül csökkentheti a demokratikus deficitet is.

3.2.4.3. Hasonlóan széles körű konszenzus alakult ki a jogi eszközök egyszerűsítésében és számuk csökkentésében is. A korábbi tucatnyi jogi eszközből lényegében négy lett, ezek: az európai törvények (korábbi rendeletek), az európai kerettörvények (korábbi irányelvek) – az

ún. törvényhozó eszközök, illetve az európai rendeletek (végrehajtó eszközök) és az európai döntések (amelyek változatlanul az adott címzettet érintik) – az ún. nem törvényhozó eszközök.

3.2.5. Az I-II. rész eredményeinek értékelése

Az alkotmányos résszel kapcsolatban összességében elmondható, hogy a konvent jelentős sikereket könyvelhet el, ugyanakkor újabb vitákat provokáló eredményeket is produkált. A látványos siker elsősorban az egyszerűsítés, az átláthatóság, a polgárközeliség és a demokratikus jelleg megerősítésében érhető tetten, miközben olyan területeken is egyetértés született, amelyek többsége másfél évvel korábban tabutémának vagy kivitelezhetetlennek tűnt (pillérek megszüntetése, hatáskörök definiálása, az unió jogi személylé alakítása stb.). Valószínűsíthető, hogy e téren a kormányközi konferencia nem fogja lerontani az elért eredményeket, annál is kevésbé, mert az egyszerűsítés, az átláthatóság és a demokratizálás kifejezett feladata volt a konventnek, miközben e kérdések nem érintik a szuverenitást és a hatalmi egyensúlyt. A konvent vitatottabb eredménye az intézményi reform, amely a nizzai kompromisszumokat nyitja újra. Az alkotmánytervezet e téren egyértelműen igyekszik a 25, vagy akár 30 tagú unió intézményeit és működési mechanizmusait racionalizálni, ugyanakkor olyan vitás reformokat javasol, mint a rotációs elnökség vagy a súlyozott szavazatok eltörlése, illetve a bizottság létszámának elszakítása a taglétszámtól (igaz, ez Nizza értelmében a 27 tagúra bővülés után szintén bekövetkezett volna). Várható tehát, hogy a kormányközi konferencián ez utóbbi kérdések állnak majd a viták középpontjában.

3.3. Uniós politikák: III. rész

A harmadik és egyben legterjedelmesebb rész, valamint a záró rendelkezések kidolgozására maradt a legkevesebb idő az Európai Konventben, amely elsősorban a fent említett alkotmányos fejlődésre koncentrált. A harmadik rész az uniós politikákat, valamint az unió működését szabályozza –a korábbiaknál szintén jóval áttekinthetőbb és logikusabb formában. Ez a rész lényegében az I. részben „megelőlegezett” politikák és intézmények folytatásának, kibontásának is tekinthető.

3.3.1. Ezen belül az első cím az általánosan alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazza (pl. nemek közötti egyenlőség), a második pedig a diszkriminációmentességről és az EU-polgárságról szól. A harmadik cím foglalkozik a politikákkal és a belső akciókkal. Itt lelhető fel a nemzeti vétó megmaradásának közege, ugyanakkor itt érhető tetten az unió hatásköreinek gyarapodása is. Elsősorban a büntetőügyekben való igazságügyi és rendőri együttműködést kell megemlítenünk, ahol az együttműködés mind jogi, mind operatív oldalról megerősödik, egyrészt a jogharmonizációs célok, illetve az európai törvények és kerettörvények révén, másrészt a Maastricht óta létező Eurojuston, a Nizza óta létező Eurojuston, valamint a leendő Európai Főügyész posztjának kialakításán keresztül. Az alkotmánytervezetben további hatáskörfejlődést jelez az energiapolitikai fejezet is, ami (bár korábban is létezett) most emelkedett hivatalosan is az uniós politika rangjára, és ilyen új terület az alkotmányos szövegben az uniós úrkutatás is. A gazdaságpolitika terén is van némi változás: az Európai Bizottság kivívta magának a jogot, hogy közvetlenül is figyelmeztethesse az eurózóna stabilitását veszélyeztető

államokat, amit eddig csak a tanács elé utalhatott. E trenddel párhuzamosan egyébként hatáskör-visszaadásról sehol nem rendelkezik az alkotmánytervezet.

3.3.2. A negyedik cím szabályozza a tengeren túli területek társulását, az ötödik pedig az EU külső akcióit részletezi: a közös kül- és biztonságpolitikát (ahol alapvetően megmarad a vétó, sőt a luxemburgi kompromisszum lehetősége is tovább „kísért”), a közös biztonsági és védelmi politikát (ahol fontos előrelépésre került sor a védelmi kapacitásokkal kapcsolatos együttműködés, illetve a védelemmel kapcsolatos kutatások összehangolása irányába, és az egyik legfontosabb újítás, hogy védelemi kérdésekben is alkalmazható lesz a kölcsönös védelmet garantáló ún. szorosabb együttműködés, valamint a hadikapacitásaikat összehangolni és komolyabb elkötelezettségeket is vállalni kész tagállamok között az ún. strukturált együttműködés), a közös külgazdasági politikát, a humanitárius és segélypolitikát, a korlátozó intézkedéseket, a nemzetközi szerződések megkötését, a nemzetközi szervezetekkel, illetve a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokat, valamint, új elemként, a szolidaritási klauzula szabályait. Ez utóbbi értelmében, ha egy tagállamot terrortámadás, vagy természeti katasztrófa sújt, a többiek a segítségére siethetnek.

3.3.3. Végül a hatodik cím írja le az unió működését, az intézményrendszert és a döntéshozatalt. Itt található a pénzügyi keretekre, az EU költségvetésére, valamint a pénzügyi csalások elleni küzdelemre vonatkozó szabályok, és ez a fejezet tartalmazza a megerősített együttműködés alkalmazásának módját is, amely végre egységes feltételekkel érvényes az unió politikáira, bár a közös kül- és biztonságpolitika esetében a megindításhoz eltérő eljárás szükséges.

3.4. Általános és záró rendelkezések: IV. rész

Az utolsó plenáris ülésen döntött el, hogy a IV. rész 1. cikkén keresztül az alkotmánytervezetben hivatalosan is megjelenhetnek az unió szimbólumai: a zászló, a himnusz (Beethoven kilencedik szimfóniájából az Örömmóda), a mottó („egységesen a sokszínűségben”), a közös pénz, valamint az Európa Nap (május 9., ami a német kapituláció ötödik évfordulóján meghirdetett Schuman-terv emléknapja). A IV. rész továbbá rögzíti a korábbi EK- és EU-szerződések megszűnését, illetve a belső és külső jogfolytonosságot az unió számára, kitér a leendő alkotmány területi hatályára, a hivatalos nyelvekre (amelyben már a magyar is szerepel), illetve arra, hogy az alkotmányt létrehozó szerződést a felek határozatlan időre kötik.

3.4.1. A IV. rész egyik legfontosabb eleme, hogy a konvent mint az alkotmánymódosítást előkészítő grémium intézményesül. Ugyanis bármely tagállam, az EP vagy a bizottság javaslatára az Európai Tanács egyszerű többséggel meghozott döntése értelmében az EU-elnök összehívhatja a módosításokat konszenzussal előkészítő konventet, amelynek összetétele csak annyiban különbözik majd a jelenlegitől, hogy tagjelölteket nem hívnak meg soraiba (bár a szöveg nem is zárja ki részvételüket). A konvent továbbra is a tagállamokat tömörítő kormányközi konferenciának tesz javaslatot, amelyet egyébként a konvent kiiktatásával is össze lehet hívni, ha a tervezett módosítások nem olyan nagy horderejűek.

3.4.2. Az alkotmánytervezettel kapcsolatban a legvitatottabb kérdés a dokumentum ratifikációja, illetve hatályba lépése volt. Felmerült ugyanis, hogy a hatályba lépéshez legyen elég a ratifikáló tagállamok bizonyos többsége, vagy az alkotmányt nem ratifikálók egyszerűen lépjenek ki az EU-ból (amit például Giscard d'Estaing is támogatott volna). A végső megoldás

persze nem ilyen radikális. Ami a ratifikációs eljárást illeti, az marad minden tagállam belső alkotmányos rendjének megfelelően. Ha két éven belül a tagállamok négyötöde már ratifikált, akkor a fennmaradó országok ratifikációs problémáit az Európai Tanács elé kell utalni – és itt a szöveg meg is áll. Mivel azonban az I-59. cikk értelmében ki lehet lépni az unióból, nem kizárt, hogy a két dolog összeköthető – de az alkotmánytervezet értelmében kilépésre csak a tagállam akaratából, nem pedig kizárása útján kerülhet sor.

4. Magyar szempontok az Európai Konventben

A 16 hónapos vita során a magyar konventtagok (Martonyi János, majd Balázs Péter, illetve Vastagh Pál és Szájer József, valamint póttagjaik, Gottfried Péter, Szent-Iványi István és Kelen András) által lényegében egybehangzóan képviselt alapelv volt a tagállamok egyenjogúsága, a közösségi módszerek erősítése, az intézményi egyensúly fenntartása, az uniós döntéshozatal, illetve a nemzetközi fellépés hatékonyságának erősítése, valamint az, hogy ne történjen visszalépés az eddigi integrációs fejlődéshez képest (különös tekintettel a kevésbé fejlett tagországokkal/régiókkal szembeni szolidaritási elvre). A magyar tagok támogatták az összes említett reformot, ami az unió működésének egyszerűsítésére, átláthatóbbá és demokratikusabbá tételére irányult. Mindegyikük aláírta azt a beadványt is, amely az Alapvető Jogok Chartájának teljes beemelését sürgette az alkotmánytervezetbe. Emellett mindannyian kiálltak a kollektív kisebbségi jogok védelméért és ennek megjelenítéséért az alkotmánytervezetben, vagy – Szájer József egyéni javaslata alapján – egy külön intézmény felállításán keresztül, vagy legalább az alapelvek között megjelentve. Ezt végül nem sikerült elérniük, de ezt a célt hazánk továbbra is képviseli majd a kormányközi konferencián. Ami az érzékeny intézményi kérdéseket illeti, a magyar érdek (számos más partnerünkkel együtt) egyértelműen az egy ország, egy biztos elv, illetve a rotációs elnökség valamilyen formájának fenntartása volt. Ez utóbbi területen Balázs Péter még egy egyéni javaslatot is benyújtott a „négykerék-meghajtású” csoportos tanácselnökség reformjának szellemes megoldásáról.

5. Zárszó

Azért nagyon fontos, hogy az említett – sokszor éles – ellentéteken felülemelkedve az Európai Konvent tagjai végül elfogadták az alkotmány szövegtervezetét, mert így a kétféle laekeni mandátumból (konszenzusos dokumentum vagy reformopciók listája) az erősebb teljesült, ami tekintve a konvent széles körű legitimitását, jobban behatárolja a tagállamok mozgásterét a kormányközi konferencián. A teljes alkotmánytervezetet a 2003. október 4-én megnyíló kormányközi konferencia tárgyalja (a tizenöt tagország és a tíz belépésre váró ország részvételével), amelyen elsősorban az említett intézményi kérdésekről várhatók még heves viták, ezért a konferencia befejezésének még nincs céldátuma. A tervek szerint ugyanakkor az alkotmány aláírására 2004. május 9-én, már 25 teljes jogú tagállammal kerül sor. Az aláírás helyszíne Róma lesz, ami jelképezni fogja az 1957-es római szerződéstől a 2004-es „római alkotmányig” ívelő – és mind földrajzi kiterjedtségben, mind az eddig elért, illetve a jövőre kitűzött céljait tekintve imponáló – integrációs fejlődést.

* * * * *