



Rögös az út a reformszerződésig

Dezséri Kálmán

Az alkotmányos szerződés helyébe lépő reformszerződésről az Európai Unió tagországainak a tervek szerint október második felében meg kellene állapodniuk. Az idevezető út egyik legutóbbi lépése a szeptember 7–8-án lezajlott külügyminiszeri értekezlet volt, amire az unió soros elnökségét adó Portugáliában került sor. Ez volt az első alkalom, amikor a reformszerződéssel kapcsolatos politikai problémákat vitatták meg. A találkozót „felvezető” szakértői tanácskozások során a jogi szakértők számos olyan kérdést vetettek fel, amelyekkel kapcsolatban először politikai megállapodást kell elérni ahhoz, hogy aztán a válaszokat a jog nyelvén is megfogalmazhassák. Noha a külügyminiszterek kimondottan igyekeztek nézetbeli különbségeiket áthidalni, még mindig számos olyan probléma maradt, amelyeket csak egy csúcstalálkozó keretében lehet majd megoldani. A tervek szerint erre október 18–19-én kerül sor.

A reformszerződés tartalmával kapcsolatban mindenekelőtt Lengyelországnak vannak kifogásai, s a júniusi csúcstalálkozón kialakult mandátum számos pontját érintő hosszú változtatási kívánságlistát nyújtott be. A lengyel követeléseket számszerűleg Nagy-Britannia kifogásai követik, amelyek más tagországok egyetértő támogatására találhatnak, ugyanis a nemzeti szuverenitás csökkentésével kapcsolatosan többen is fenntartásaikat hangsúlyozták.

*

A problémás kérdések. Nem teljesen váratlanul, az Alapvető Jogok Chartája helyzetét érintően merültek fel a legkomplicáltabb kérdések. Az egyik abból fakad, hogy az EU-tagországok vezetői júniusi csúcstalálkozójukon elfogadták, hogy a charta nem kerül be a szerződés keretébe. Ezzel szemben a Miniszterek Tanácsának titkársága által előkészített szövegtervezethez a chartát, mint egy nyilatkozatot, hozzácsatolták. Mi több, egy szintén mellékelt magyarázat azzal foglalkozik, hogy a chartát hogyan kell alkalmazni. Ez ellen lépett fel, igaz eltérő indokok alapján, egyrészt Nagy-Britannia, másrészt pedig az Európai Parlamentet a reformszerződés szövegének kidolgozására alakított kormányközi konferencia munkájában képviselő parlamenti tagok csoportja. Míg Nagy-Britannia egyáltalán nem szeretné, ha a charta akármilyen formában is a szerződés része lenne, addig az európai parlamenti képviselők azt kifo-

gásolják, hogy kimondottan sértő a chartát egy nyilatkozat szintjére süllyeszteni, ráadásul a szerződéshez csatolt nyilatkozatok között valahol hátulra sorolni.

A charta helyzetével kapcsolatban kialakult nézeteltérés talán kompromisszum révén megoldhatóvá válik. Ez valószínűleg az lesz, hogy az unió három legfontosabb intézményének elnökei jelenlétében a chartát ünnepélyes keretek között kikiáltják, ahhoz hasonlóan, ahogy ez év március 25-én a közösség jövőjéről szóló berlini deklaráció esetén is történt. A kikiáltásra és kihirdetésre még december előtt sor kerülhet az Európai Parlamentben, még azt megelőzően, hogy a szerződést hivatalosan aláírják.

Egy másik kérdés, amellyel kapcsolatban megosztottak a vélemények, az az európai állampolgárság kérdése. Az alkotmányos szerződés egyik cikke úgy szól, hogy „...egy tagállam minden állampolgára az unió állampolgára is lesz”. Ez volt az egyik lényeges kérdés, ami miatt a francia és a holland választók az alkotmányos szerződésről kiírt népszavazáson nemmel szavaztak. A reformszerződés tervezetéből ezt a cikket kihagyták. Ezzel az állásponttal szemben viszont az Európai Parlamentet a kormányközi konferencián képviselő három parlamenti tag igen határozottan lépett fel, s a cikk szövegben tartása mellett állt ki. Heves vitát követően a külügyminiszeri konferencián végül is a francia és a holland külügyminiszter engedett. A lengyel külügyminiszter viszont továbbra is fenntartotta elutasító álláspontját.

Lengyelország kívánságlistája. Két nappal a csúcstalálkozó után, október 21-én parlamenti választások lesznek Lengyelországban. Az Európai Unió jövője szempontjából nagyon fontos csúcstalálkozót emiatt nem fogják elhalasztani, pedig igencsak kérdéses, hogy a választások előtti lengyel kormány képes-e és hajlandó-e a megállapodásra: nem lehet túlságosan engedékeny, ugyanakkor pedig kívánságlistája igencsak hosszú, mivel nem akarja, hogy azzal vádolhassák meg, hogy a lengyel nemzeti érdekeket nem képviselték elég erőteljesen a szerződés tárgyalásának végső időszaka során. Az unió többi tagországa arra fog kényszerülni, hogy engedményeket tegyen. Persze a végső kérdés az lesz, hogy ki teszi majd a nagyobb engedményt. Mindezek ellenére annak is nagy a veszélye, hogy az állam- és kormányfők

nem tudnak majd egyezsége jutni, és a csúcstalálkozón nem születik megállapodás.

A lengyel követelések igen különbözőek. Így az egyik az, hogy az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsa továbbra is az egyhangúság elve alapján hozza meg határozatait az új szerződésben előírt minősített többség alapján működő döntési rendszerrel szemben. Ezt azért szorgalmazzák, mert attól tartanak, hogy az EIB olyan energetikai beruházásokat is finanszírozza, amelyek alááshatnák a lengyel biztonsági érdekek érvényesülését, mint például az Oroszország és Németország között épülő balti-tengeri gázcső, ami kikerülné Lengyelországot. További követelés, hogy nyolcra kell növelni az Európai Bíróságon a főügyészek számát; az új tagot Lengyelország küldhetné.

Lengyelország egyetért azzal a brit igénnyel, hogy az Alapvető Jogok Chartája ne teremtsen új jogokat a tagországok nemzeti jogrendszerében. Míg azonban a brit kormány attól tart, hogy a charta elősegítheti a szociális jogok kiterjesztését, addig Lengyelországnak ezzel lényegében nincs semmi problémája, ugyanis a Szolidaritásmozgalomnak egyik kulcseleme volt a szociális jogok biztosítása és kiterjesztése. Viszont azt kifogásolja, hogy a charta jogi támogatást adhat liberálisabb szexuális és szaporodási jogoknak. Ugyanakkor Lengyelország álláspontja nem mentes az ellentmondástól sem, ugyanis a brit álláspont-hoz hasonlóan korlátozni akarja a charta hatáskörét, de támogatja az Európai Parlament három képviselője által javasolt „menekülési klauzulát” is, amelynek az a lényege, hogy azok a tagországok, amelyek most az *opt-out*-ot választják, bármikor visszatérhessenek ahhoz, anélkül hogy újabb kormányközi konferenciát keljen összehívni.

A legfontosabb azonban talán az, hogy Lengyelország egy felülvizsgált Ioannina-mechanizmushoz ragaszkodik, s hogy az a szerződés fő részében kapjon helyet. Ez a mechanizmus lehetővé tenné, hogy azok az országok, amelyek elutasítanak egy döntést, de összesített szavazataik nagysága nem éri el a blokkoló kisebbséghez szükséges mértéket, annyit el tudjanak érni, hogy a döntést egy bizonyos időre elhalasztják. Ezt a megoldást a tagországok többsége viszont elutasítja, mert attól tart, hogy ennek az eszköznek az alkalmazása nem kivételessé, hanem inkább általánossá válna a jövőben.

Nagy-Britannia kifogásai. További két zavaró pont van még a tárgyalások menetében, s mindkettő mögött elsősorban a britek állnak. Az egyik a közös kül- és biztonságpolitika, a másik pedig az ún. *opt-out* kérdése. Az első esetében Nagy-Britannia hangsúlyozza a leginkább a külpolitika nemzeti ellenőrzésének megőrzését, s ezzel összefüggésben korlátozni akarja az Európai Bíróságnak azt a jogkörét, hogy eldönthesse vajon a nemzetközi szerződések összhangban vannak-e az EU-szerződéssel, és hogy jogosak-e az egyének vagy szervezetek elleni szankciók (pl. a pénzügyi követelések befagyasztása), amelyeket a közös kül- és biztonságpolitika keretében határoztak el. Nagy-Britannia arra törekszik, hogy az Európai Bíróságnak semmilyen szava se lehessen az ilyen

ügyek esetében. Az alapvető probléma viszont ezzel az, hogy ha a közös kül- és biztonságpolitika hatásköre tovább bővül, akkor az Európai Parlamentnek és az Európai Bíróságnak szintén nagyobb politikai és jogi hatalmat kell biztosítani ahhoz, hogy azt ellenőrizni is tudja.

A szerződés mellékleteként szereplő 33. nyilatkozat, amelyet a britek kérésére fogalmaztak meg, és ami azt szögezi le, hogy az Európai Bizottság semmilyen új jogkört nem kaphat a külpolitikai kérdésekben, lényegében ellentmond annak, hogy a kül- és biztonságpolitikai főképvisele (jelenleg Solana) egyben a bizottság alelnöke is legyen. Emiatt többeknek az a véleménye, hogy a britek által szorgalmazott nyilatkozatot törölni kell. Ugyanakkor Nagy-Britannia még azt is kérte, hogy a tervezett európai uniós diplomáciai testület, a külső tevékenységi szolgálat, csak egyértelműen közös kül- és biztonságpolitikai kérdésekkel foglalkozzon, és semmi esetre se kapjon jogkört olyan külpolitikát is érintő területeken, ahol a bizottságnak fontos szerepe van a harmadik országokat is érintő kérdésekben, mint például a kereskedelmi vagy környezetvédelmi politikában.

A briteket érintő másik nagy kérdés az *opt-out*ok ügye. Ezekre olyan döntések esetében szereztek jogot, amelyek a rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködésre vonatkoznak. Ezzel a lehetőséggel kapcsolatban azonban hét tagország, az Európai Bizottság és az Európai Parlament három képviselője kifejezte aggodalmát. Attól tartanak, hogy Nagy-Britannia visszaélhet ezzel a jogával olyan módon, hogy bejelentkezik az egyes kérdésekkel kapcsolatos tárgyalásokra, majd érdekei alapján befolyásolja ezeket, de a végén mégis az *opt-out* lehetőséget választja. Ilyen kérdés lehet az európai ügyészség intézménye, amelynek hatáskörét a britek igencsak leszűkítenék. Ezért az Európai Parlament tagjai egy olyan nyilatkozatra készülnek, amely arra kötelezné a briteket, hogy igen megfontoltan alkalmazzák az *opt-in* és az *opt-out* lehetőséget. Továbbá azt is javasolnák, hogy Nagy-Britannia ne vehessen részt az olyan ügyekre vonatkozó uniós felülvizsgálati jogalkotásban, amelyek esetében nem vett részt az eredeti javaslat elfogadásában.

*

Ezek az ügyek igen lényegesek, az európai integráció továbbfejlődését alapvetően érintik, s ráadásul kimondottan érzékeny kérdéseket vetnek fel. Ezért csak a legmagasabb politikai szinten lehet kompromisszumos megoldást találni rájuk. Ezt a feladatot kell majd az október 18–19-i csúcstalálkozónak elvégeznie.

* * * * *

Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a www.vki.hu honlapról