



Laekentől Lisszabonig – az alkotmányozási kísérlettől a reformszerződésig

Vida Krisztina

A maastrichti szerződést rövid időn belül másodszor módosító nizzai szerződés elfogadásakor, 2000. decemberi csúcsertekezletükön az Európai Unió tagállamai megállapították, hogy – bár ekkor megszülettek a keleti kibővüléshez kapcsolódó intézményi kihívásokra adott megoldások – az egyre mélyülő és bővülő uniónak sokkal átfogóbb reformokra lesz szüksége az új évezred elején. A 2001 decemberében megtartott laekeni csúcsertekezlet már a reformok menetét is konkretizálta, ugyanis az Európai Unió vezetői ekkor döntöttek a 2002 elején felállítandó Európai Konventről, amelynek feladatául a közösség működésének új alapokra helyezését, egy lehetséges alkotmányos dokumentum előkészítését jelölték meg. A reformoknak lényegében azt kellett eredményezniük, hogy az EU átláthatóbban, hatékonyabban és demokratikusabban működjön, befelé jobban megfeleljen polgárai elvárásainak, kifelé pedig a korábbiaknál jóval hatékonyabban és egységesebben tudjon fellépni a nemzetközi porondon.

Az Európai Konvent, amely 2002. február végén kezdte meg munkáját Brüsszelben, mind összetételében, mind munkamódszerében igazi újdonságot jelentett a korábbi négy (zárt ajtók mögött, diplomaták által lefolytatott) kormányközi konferenciához képest. A konvent tagjai ugyanis a nemzeti kormányok reprezentánsai mellett a tagállamok és tagjelöltek (28 európai ország) kormánypartii és ellenzéki képviselőiből, valamint az Európai Bizottság és az Európai Parlament képviselőiből kerültek ki. Ráadásul a 105 tagból 72 közvetlenül választott (nemzeti, vagy európai parlamenti) politikus volt – ezzel erősítve az amúgy a kívülről (egyéb integrációs intézmények, európai szintű érdekképviseletek, ifjúsági konvent részéről) érkező javaslatokra is nyitott fórum legitimitását. A közel másfél évig tevékenykedő konventben rendkívül konstruktív munka zajlott, amelynek eredményeként végül megszületett a nagy többség által támogatott egységes, jól áttekinthető dokumentum, az alkotmányos szerződés tervezete. A szöveg fő érdeme kétségteljesen az volt, hogy a jelenlegi bonyolult szerződésrendszert egyetlen, jól strukturált szöveggel javasolta felülírni. Az ünnepélyes hangvételű preambulumbot négy fejezet követte: az első az új, alkotmányos alapokat tartalmazta, a második az alapjogi chartát foglalta magában, a harmadik szabályozta (a korábbiaknál jóval logikusabban és átláthatóbban szerkeszt-

ve) az unió működését és politikáit, míg a negyedikbe kerültek az általános és záró rendelkezések. A konvent elnöke a dokumentumtervezetet úgy ajánlotta az EU soros elnökének 2003 júliusában, hogy azon a tagállamok lehetőleg már ne változtassanak, mert a szöveg széles körű támogatottságot élvez, és veszélyes lehet újrainyitni a csomagot – különös tekintettel az intézményi reformokra. Márpedig éppen e tekintetben volt a legtörekenyebb a kompromisszum, és már a konvent lezárásakor érezhető volt, hogy nem minden tagállam fogja egyöntetűen támogatni például a tanácsi szavazatok Nizzában megállapított súlyozásának felcserélését a kettős többségre, illetve az Európai Bizottság tagjainak felosztását szavazati joggal rendelkező, illetve nem rendelkező biztosokra.

Az Európai Konvent közbeiktatása mégis óriási jelentőségű volt, mivel a 2003 őszén kezdődő kormányközi konferencia már nem a „nulláról indult” a nemzeti érdekek nehézkes összecsiszolásával, hanem egy konkrét, és az EU működését valóban jelentősen „áramvonalasító” anyag megvitatására és esetleges módosítására irányult. Ennek ellenére a tíz leendő új tagországot is magában foglaló kormányközi konferencia mégsem zárult olyan hamar, mint ahogy tervezték, sőt, 2003 végére átmenetileg zsákutcába futottak a tárgyalások. Ennek oka elsősorban az volt, hogy Lengyelország ellenezte a kettős többség alkalmazását, az országot amúgy jelentősen felülreprezentáló nizzai szavazási rendszer helyett. A következő évben azonban sikerült egyezsége jutni, és végül 2004. október 29-én Rómában sor került az alkotmányos szerződés ünnepélyes aláírására is. Az új dokumentum megtartotta a konvent által javasolt jól áttekinthető szerkezetet, és tartalmi javaslatainak zömét is. Lényegi változtatást a tagállamok az intézményekkel kapcsolatosan eszközöltek (például az Európai Bizottság összetételét illetően). Az aláírás után a ratifikáció sikeresen indult útjára (Magyarország másodikként ratifikált), amelynek végül a dokumentum 2006-os hatálybalépését kellett volna eredményeznie.

A ratifikációs folyamat azonban 2005 közepén megtorpant, miután május végén a francia, június elején pedig a holland szavazópolgárok többsége voksolt az alkotmányos szerződés ellen. Az Európai Tanács 2005 júniusában – B-terv híján – ún.

reflexió, vagyis gondolkodási időt rendelt el, amelynek során a tagállamokra bizta a ratifikáció esetleges folytatását is. Az időleges „sokkot” követően néhány tagállam mégis a szöveg támogatása mellett döntött, így 2006 végéig az Európai Unió első alkotmányos jellegű alapszerződését végül 18 tagállam, valamint az Európai Parlament ratifikálta. Mindezzel azonban nem csupán a két negatív népszavazás állt szemben, hanem az a hét tagország is, amely gyakorlatilag levette a napirendről a kérdést. Az alkotmány szerződés így végül kátyúban ragadt, egészen a 2007 első felére eső rendkívül dinamikus német elnökségig.

A német elnökség igen szerencsésen ragadta meg a római szerződések 50 éves évfordulójának történelmi pillanatát, hiszen sikerült elérnie, hogy március 25-én mind a 27 tagállam elfogadja a berlini nyilatkozatot, amely már utalt a sürgető szerződési-intézményi reformok felgyorsítására és lezárására – úgy, hogy az újítások még a 2009-es EP-választások előtt hatályba léphessenek. Ekkorra már körvonalazódott az a kompromisszumos elképzelés, hogy az alkotmány szerződés főbb újításait megtartó, ám az alkotmány elnevezést, illetve az államiságra utaló további mozzanatokat elhagyó szöveg közös elfogadására lesz esély. Ezek után sor került az integráció történetének hatodik, és egyben legrövidebb kormányközi konferenciájára (2007 júliusától októberéig: erről részletesen ld. a jelen kiadványsorozat 149. számát), amelynek eredményeként megszületett, és 2007. december 13-án aláírták a reformszerződést (vagy lisszaboni szerződés).

Az új dokumentum formailag természetesen visszalépés a jól áttekinthető és közérthető alkotmány szerződéshez képest, és a polgárközeliség rovására tovább toldozgatja-foldozgatja a hatályos szerződés szövegét. A „kétosztatú” (Az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló) lisszaboni szerződés azonban lényegében áttemelte az alkotmány szerződés 95 százalékát, miközben a most kihagyott/megváltoztatott elemek továbbra is érvényesek. Így például a himnusz és a zászló továbbra is az unió szimbólumai, a szerződés főszövegéből kiemelt alapjogi charta egy utaláson keresztül mégis kapcsolódik a lisszaboni szerződéshez, a külügyminiszter elnevezés helyett alkalmazott külügyi és biztonságpolitikai főképviselő feladata ugyanúgy kettős, ahogy arról az alkotmány szerződés rendelkezett, vagy az európai törvények és kerettörvények elnevezés helyett fennmaradt rendeletek és irányelvek jogi „műfaja” is változatlan marad. Az európai identitást erősítő – ám kétségtelenül egyben az államiságra utaló – elemek elhagyása mellett talán nagyobb veszteség, hogy visszalépés történik az unió legitimitásának forrása tekintetében is. Az alkotmány szerződés ugyanis úgy fogalmazott volna, hogy az Európai Uniót megalapozó új dokumentum az unió polgárainak és államainak akaratából jön létre. Ezzel szemben a lisszaboni szerződés a régi hagyományt követve csak a tagállamokat jelöli meg az EU legitimitásának forrásaként.

A hiányosságok mellett az új szerződés fő érdemei az alábbi öt pontban foglalhatók össze. 1) Az Európai Unió jogi személyiségének megerősítése (egyben megszűnik a közösség fogalma és a kettős közötti korábbi különbségtétel); 2) Az intézményi és döntéshozatali rendszer átalakítása és ezen keresztül alkalmassá tétele a tovább mélyülő és bővülő unió megfelelő működésére (ld. az Európai Bizottság és az EP létszámának maximálása, a tanácsi szavazási rendszerben a kettős többség alkalmazása és további kiterjesztése közel ötven korábban vétőjogos területre, az új elnökségi rendszer, illetve az Európai Tanács állandó elnöki posztja); 3) Az EU működésének demokratikusabbá tétele (az ún. rendes jogalkotási eljárás általánossá válik, illetve kiegészül a nemzeti parlamentek szubszidiaritási kontrolljával, továbbá megjelenik az unió működésében a közvetlen demokrácia is, az állampolgári kezdeményezés intézményén keresztül); 4) A korábbi pillérszerkezet megszűnése (ugyanakkor ötféle integrációs együttműködés definiálása: kizárólagos, megosztott, kiegészítő hatáskörök, gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák koordinálása, együttműködés a közös kül- és biztonságpolitika terén); 5) A külpolitikai és belbiztonsági területek megerősítése és ezeken keresztül az EU politikai dimenziójának jelentős továbbfejlesztése.

Természetesen még ezek a pozitív újítások is rejtjenek magukban buktatókat (pl. a jogi személyiséggel kapcsolatos általános megkötést tartalmazó nyilatkozat miatt, a kettős többséggel kapcsolatos – elsősorban lengyel nyomásra tett – engedmények miatt, a bizottsági helyekre vonatkozó rotáció későbbre halasztott szabályozása vagy a kibővülésekkel a 751-tagú EP-ben a tagállamokat megillető helyek folyamatos újraelosztási kényszere miatt). Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a lisszaboni szerződés említett fő újításai érdemben válaszoltak azokra az igényekre (hatékonyabb, demokratikusabb működés, a polgárok elvárásainak való megfelelés befelé és az unió egységes fellépése kifelé), amelyek még a reformfolyamat elején Laekenben fogalmazódtak meg.

A 2007 decemberében aláírt lisszaboni szerződés végre pontot tesz a hosszadalmas, és igen csak problémás alkotmányozási kísérlet végére, és lehetővé teheti, hogy az Európai Unió végre teljes lendülettel foglalkozhasson a napirendjén lévő belső, regionális, illetve globális kihívásokkal. De csak lehetővé teheti, mert előbb még sikerrel ratifikálni is kell a dokumentumot 2008 folyamán (erre most úgy tűnik, jó esély van), hogy az most már valóban hatályba léphessen 2009 elejére.

* * * * *

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