



## Születőben az európai alkotmány

Vida Krisztina

*„Európa polgárainak és államainak a közös jövő építésére irányuló akaratából ez az Alkotmány létrehozza az Európai Uniót, amelyre a tagállamok a közös célok elérése érdekében hatásköröket ruháznak át.” (I-I. cikk, 1./első mondat)*

2003. június 20-án, a thesszaloniki EU-csúcsértekezleten a tagállamok vezetői üdvözlötték az Európai Konvent elnöke, Valéry Giscard d'Estaing által beterjesztett alkotmánytervezetet, pontosabban annak „alkotmányos” (I.-II.) részét, illetve preambulumát, míg a III. és IV. rész (politikák, általános és záró rendelkezések) végső formába öntésére a konvent július 15-ig kapott haladékos ígéretet. A tagállamok vezetői az európai integráció fejlődése szempontjából „történelmi lépésnek” nevezték a szövegtervezetet, amely „közelebb viszi uniókat 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”. A teljes alkotmánytervezetet a 2003 októberében megnyíló kormányközi konferencia fogja tárgyalni (a 15 tagország és a 10 belépésre váró ország részvételével), amely a tervek szerint „amilyen hamar csak lehet” befejezi munkáját, és az alkotmány aláírására már 25 teljes jogú tagállammal kerül sor 2004. május 1-je után, de még az európai parlamenti választások előtt. 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.

Az ünnepélyes pillanat (az Örömmóda felcsendülése, majd pezsgőbontás) már június 13-án, pénteken bekövetkezett, amikor a 105 tagú testület több mint 15 hónapos tanácskozás után befejezte az érdemi munkát, és lényegében konszenzussal adta áldását az alkotmánytervezetre. El kell ismerni, hogy van 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 ajtók mögötti kormányközi alkuk módszerével megoldani. Már a nizzai csúcson (a nizzai szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatukban) a tagállamok egy mélyebb és átfogóbb vitát indítottak el az Európai Unió jövőjéről, négy kérdést jelölve meg a vita kiindulópontjával: (a) az EU és a tagállamok közötti hatáskörök pontosabb meghatározását a szubszidiaritás jegyében; (b) az „Alapvető jogok chartája” státuszának meghatározását; (c) a szerződések egyszerűsítését, áttekinthetőbbé tételét; és (d) a nemzeti parlamentek szerepét. Egy évvel később, a 2001 decemberi laekeni csúcson pedig megszületett a laekeni nyilatkozat az EU jövőjéről, amelyben a tizenötök kijelentették, hogy bár az európai integráció az elmúlt évtizedekben sikeres volt (tartós békét teremtett és az EU a világ egyik leggazdagabb régiójává vált), mára azonban

olyan jelentős kihívásokkal néz szembe, mint „Európa egyesítése”, az EU szerepének meghatározása a globalizálódott világban, vagy az unió demokratikusabbá, polgárközelivé tétele. Ez utóbbival összefüggésben az is fontos, hogy az integráció céljaiban és módszereiben megfeleljen állampolgárai elvárásainak, vagyis az unió hatékonyan lépjen fel egy sor közös európai probléma leküzdésében (pl. belbiztonság, határokon átnyúló bűnözés, migrációellenőrzés, foglalkoztatás, a szegénység leküzdése, a kohézió vagy a környezetvédelem és az élelmiszerbiztonság, továbbá a külügyek terén). De nem bürokratikus szuperállamként, hanem nyitott, demokratikus 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.

Az Európai Konvent 2002. február 28-án nyílt meg ünnepélyesen, és március 1-jén kezdte meg munkáját. Összetételének és munkamódszerének egyedisége abban állt, hogy minden jelenlegi tagországot, illetve minden tagjelölt országot (összesen tehát 28 európai országot) méretétől függetlenül három fő, egy kormányzati és két parlamenti (egy kormánypárti és egy ellenzéki) képviselő képviselt. Emellett 16 EP-tag, két európai biztos, valamint az elnök és két alelnöke tette ki a 105 főt (a demokratikus jelleget tehát a nagy többséget jelentő 72 nemzeti és európai parlamenti képviselő biztosította). Munkamódszerük a plenáris üléseken (illetve ezeket megelőzően tematikus munkacsoportokban) folytatott tanácskozás és a konszenzus kimunkálása volt.

Ráadásul mindez a nagy nyilvánosság előtt zajlott, hiszen a munka során a konvent meghallgatta a civil szervezeteket, 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. Emellett a konventtagok saját hazájukban különböző vitákon, konferenciákon vettek részt, és ahogy külföldön, úgy a magyar médiában is megfigyelhető volt a konvent iránt egyre növekvő érdeklődés az utóbbi hónapokban, miközben az érdeklődők minden fejle-

ményt pontosan nyomon követhettek az interneten is.

A konvent első éve sikeres volt, a vitát a tagok közös mederbe tudták terelni (lényegében az elnökség által 2002. október 28-án benyújtott alkotmányvázlattól kezdve), és egy sor kérdésben hamarosan széles körű konszenzus bontakozott ki. 2003 tavaszára már biztosnak látszott, hogy megszületik az átláthatóan és közérthetően felépített egységes európai alkotmány (illetve ekkor még csak alkotmányos szerződésnek nevezték), amely rendelkezik az Európai Unió önálló jogi személyiségéről, és amelyben megszűnnek a pillérek. Látható volt, hogy a szöveg tartalmazni fogja az „Alapvető jogok chartáját” – így erősítve az európai integráció emberi jogi dimenzióját –, és sor kerül az unió és a tagállamok viszonylatában a hatáskörök nevesítésére és lehatárolására is. A szubszidiaritás ellenőrzésével a többség a nemzeti parlamenteket szeretne volna megbízni, mégpedig figyelmeztető jogokat biztosítva ez utóbbiaknak a javaslatokat előterjesztő Európai Bizottsággal szemben. A jogi eszközök egyszerűsítésében és számuk csökkentésében, valamint a minősített többség további kiterjesztésében (kivéve a közös kül- és biztonságpolitikát, a védelmi kérdéseket, vagy az adóharmonizációt) és az Európai Parlament társjogalkotó szerepének további növelésében, sőt általánossá tételében is elvi egyetértés alakult ki. A konvent sikere tehát abban rejlett, hogy elsősorban az egyszerűsítés, az átláthatóság és a demokratikus jelleg megerősítésében ért el látványos haladást.

A konszenzusos légkört azonban 2003 tavaszára már egyértelműen megbontották az intézményi – és ezen keresztül a hatalmi – kérdések. Ahogy közeledett a thesszalóniki csúcs, úgy nőtt a feszültség a konventtagok, elsősorban a nagy tagállamok, valamint a közepes és kis országok képviselői között.

A vita a rotációs tanácselnökség megszüntetésének és az állandó EU-elnök kinevezésének, valamint az Európai Bizottság létszámcsonkításának javaslata nyomán robbant ki. A nagy tagállamok (és Lengyelország) elképzeléseit a konvent elnöke is támogatta, annak ellenére, hogy számszerűen többségben voltak az e javaslatokat ellenző kis és közepes országok (és mellettük állt a bizottság elnöke is). Az élesedő

viták nyomán ez utóbbiak kénytelenek voltak megbarátkozni az egyszer megújíthatóan két és fél évre kinevezett elnök posztjával, „cserébe” viszont elérték, hogy az elnöknek ne legyen a bizottság riválisaként fellépő apparátusa, és hogy jogköre merüljön ki az EU-csúcsok előkészítésében és lebonyolításában (amely munkában ugyanakkor a bizottság elnöke is részt vesz). Emellett a szektorális tanácsok esetében megmarad a rotáció, mégpedig vertikális alapon, egy évig: így az új tagországok is bizonyíthatnak majd tanácselnökként (míg a Külügyi Tanácsot a külügyminiszter fogja elnökölni). A kis és közepes tagországok, illetve minden tagjelölt ország öröme az egy ország, egy biztos elve is fennmarad, legalábbis 2009. november 1-ig. Ezután azonban – a javaslat értelmében – a kollégium 15 teljes jogú és 15 szavazati joggal nem bíró biztosból fog állni, mégpedig a nagy és kis(ebb) országokra egyaránt érvényes rotáció elve alapján. Szintén ekkortól lépne életbe a tervezet szerint a bonyolult minősített többség helyett „a tagállamok egyszerű többsége és a népesség 60%-a” elv a szavazáskor, amely ugyanakkor a legnépesebb országoknak kedvez, míg Spanyolország, Lengyelország, illetve a kis- és közepes országok egyértelműen veszítenének a nizzai szerződésben megállapított súlyozott szavazataikhoz képest. Végül az intézményi kérdések kevésbé kényes pontja volt az uniós külügyminiszter posztjának kialakítása, amelyben a nagy többség egyetértett. A külügyminiszter a jelenlegi külügyi Főképviseelő (egyben a tanács főtitkára), illetve a külkapcsolatokért felelős EU-biztos feladatait együttesen látja majd el a bizottság egyik alelnökeként, de a tanács felhatalmazása alapján fellépve. Legfontosabb feladata lesz 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).

A viták során egyébként a magyar konventtagok (Martonyi János, majd Balázs Péter, illetve Vastagh Pál és Szájer József, valamint pótagjaik, Gottfried Péter, Szent-Iványi István és Kelemen András) által lényegében egybehangzóan képviselt alapelv volt a tagállamok egyenlősége, az intézményi egyensúly fenntar-

tása és az uniós döntéshozatal hatékonyságának erősítése. Emellett mindannyian kiálltak a kollektív kisebbségi jogok védelméért és ennek megjelenítéséért az alkotmányban – ezt azonban nem sikerült elérniük (de ezt a célt Magyarország továbbra is képviselni fogja a kormányközi konferencián).

Azért nagyon fontos, hogy az említett elmentéteken felülemelkedve a 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 legitimitását – jobban behatárolja a tagállamok mozgásterét a kormányközi konferencián.

Bár nem várható, hogy a kormányközi konferencia zökkenőmentes legyen (elsősorban az említett intézményi kérdésekről még nagyon heves viták várhatók), nem szabad szem előtt tévesztenünk, hogy tanúi, sőt, a magyar tagok jóvoltából aktív részesei vagyunk annak az integráció új minőségét jelentő folyamatnak, amit Európa alkotmányos alapokon történő egyesülésének nevezhetünk. Ahogy az alkotmánytervezet „Európa kulturális, hitbéli és humanista örökségét” hangsúlyozó preambuluma is utal rá: „a nemzeti identitásukra és történelmükre büszke európai népek elkötelezettek arra, hogy régi ellentéteiket meghaladva és egyre szorosabb unióba tömörülve sorsukat közösen alakítsák.” Csak remélhetjük, hogy miután a 28 ország és az uniós intézmények képviselői megtudtak egyezni, a kormányközi konferencia nem cáfol rá erre, és munkája nyomán 2004-ben megszülethet az európai alkotmány. A tagállamok vezetői Thesszalonikiben kinyilvánították, hogy az alkotmánytervezet „jó alap a kezdetéhez”.

\* \* \* \* \*

**Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a [www.vki.hu](http://www.vki.hu) weboldalról.**