



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓ KÖZPONT ELEMZÉSEK – 2003/1

1241 Budapest Pf: 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

Az Európai Unió 2003-as kormányközi konferenciája és az „Alkotmány”-tervezet

1. Bevezetés

Az október 4-én megkezdődött, s az olasz elnökség programja szerint a december 12-13-i brüsszeli csúcstalálkozón lezárni tervezett kormányközi konferencia célja a jelenleg érvényben levő EU Szerződés felülvizsgálata, és a módosításokról szóló döntéshez szükséges egyhangúság elérése. A korábbi kormányközi konferenciákhoz képest újdonságot jelent, hogy az immár 25 ország között – a 2004 májusában csatlakozó tíz ország teljes jogú részvételével - zajló tárgyalások ezúttal a tagállamok és tagjelöltek parlamentjeinek és kormányainak képviselőit is tömörítő ún. Konvent által konszenzussal jóváhagyott szövegtervezet alapján folynak. Az már a konferencia megnyitásakor jól érzékelhető volt, hogy az alapvető törésvonal – az egyes pontokon továbbra is fennálló nézetkülönbségeken túl – az egyik oldalon a Konvent szövegtervezetéhez a lehető legteljesebb mértékben ragaszkodó (abban leginkább csupán tisztázásokat, illetve a Konvent szintjén el nem dönthető kérdések rendezését szorgalmazó) 6 alapító tagállam (Németország, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg) s a hozzájuk e téren csatlakozó Nagy-Britannia, míg a másikon a Spanyolország és Lengyelország mögött felsorakozó, a szövegtervezet átfogó, lényegi pontokat is érintő felülvizsgálatát követelő többi tagállam között húzódik. Az olasz elnökség menetrendje e tekintetben nyilvánvaló állásfoglalás az első tábor pozíciója mellett: a szokatlanul feszített ütemterv, valamint a lehető legmagasabb politikai szinten előirányzott találkozók (ti. a kormányközi konferencia tíz hete alatt a tagországok állam- és kormányfői három alkalommal, külügyminisztereik pedig hat alkalommal ülnek a tárgyalóasztalhoz) célja, hogy a lehető legkisebb mozgásteret biztosítsa azoknak, akik lényegében újra kívánják tárgyalni a reprezentativitást és hatékonyságot ötvöző Konvent által aprólékos kompromisszumok révén elkészített, éppen ezért roppant kényes és törekeny egyensúlyon alapuló szerződéstervezetet.

2. Az „Alkotmány”-tervezet főbb pontjai

2.1. Előzetes megjegyzések

Az EU állam- és kormányfői október 4-i nyilatkozatukban megerősítették, hogy a konferencián folyó tárgyalások számára „jó alapot jelent” az a szerződéstervezet, amelyet a 2001. decemberi laekeni csúcstalálkozó rendelkezései alapján létrehozott Konvent tizenhat hónapnyi tárgyalás és egyeztetés után a júniusi thesszaloniki csúcstalálkozón terjesztett az Európai Tanács elé. Mint azt jeleztük, a kérdés természetesen éppen az, hogy ezen általános formulán belül a tagállamok képviselői vajon milyen mértékben távolodnak el, vagy maradnak meg az eredeti szövegtervezetnél. A végkimeneteltől függetlenül is érdemes azonban áttekinteni azt a szerződéstervezetet, amely nem csupán egybeolvasztotta, átdolgozta, újrastrukturálta, s lényegi pontokon (ha nem is áttörés-értékű, de mindeneset-

re nem elhanyagolható előrelépésekkel) továbbfejlesztette az Unió eddigi szerződéseit, de amely egyúttal kétségtelen referenciaként szolgál majd minden későbbi reflexió és vita számára – már csak a szöveg kidolgozásának a szerződések szintjén precedens nélkül állóan átlátható és demokratikus mikéntje, s átfogó, az Unió működésének valamennyi területét lefedő tartalma folytán is – azokban a kérdésekben is, amelyekben a most zajló kormányközi konferencia esetleg nem szentesíti a Konvent által létrehozott „acquis”-t.

2.2. Alkotmány vagy szerződés?

Előjáróban feltétlenül tisztázni kell egy széles körben elterjedt félreértést: ugyanis az elnevezés ellenére sem jogilag, sem tartalmilag nem egy valódi Alkotmány, hanem egy újabb uniós szerződés kidolgozása folyik (alig több mint tíz év alatt a negyediké). A Konvent maga is igyekezett bizonyos fokig érzékelteni e különbséget, amikor előterjesztésének a „Szerződéstervezet egy európai Alkotmány létrehozásához” címet adta. A szövegből is nyilvánvaló, hogy jelenleg – Maastricht, Amsterdam és Nizza után – valójában egy újabb kísérlet történik a poszt-bipoláris körülmények közötti új helyzettel, új kihívásokkal, új lehetőségekkel szembesülő, s a tizes kibővülés küszöbén saját működőképességének lebecsülésével, s az eredeti projekt teljes felhígulásának forgatókönyvével mind realisabb eshetőségként számolni kénytelen Unió szerződésének adaptálására. A készülő szerződés már csak azért sem teljesítheti egy „Alkotmány” kritériumait, mert nem önálló szuverenitás-gyakorlást definiál, hiszen az Unió csupán a tagállamok által ráruházott kompetenciákkal rendelkezik. S noha a későbbiekben a szöveg felülvizsgálata a jelenleg is alkalmazott konvent-módszer szerint történne, a konventisták továbbra is csupán csak „ajánlásokat fogalmazhatnak meg”, a tényleges döntések ugyanis változatlanul kormányközi konferencia keretei között születnének, s az eredmény hatályba léptetése is csak a tagállamokban végigvitt ratifikációs eljárás után történhetne meg. Ráadásul az alábbiakban részletesebben tárgyalt tartalom fényében is elmondható: annak ellenére amit az ambiciózus terminológia sugall, az „Alkotmány” nem föderalizálja Európát, hanem megőrzi az integráció alapvetően kettős – a kormányközi és a nemzetek feletti dimenziókat egy eredeti, sajátos konstrukcióban ötvöző – jellegét.

2.3. Az Unió természete: a kettős jelleg (föderáció-konföderáció) fenntartása

Az szövegtervezet alapján elmondhatjuk, hogy az Európai Unió továbbra is a föderális (vagyis nemzetek feletti) és konföderális (tehát államok közötti) elemeket egyaránt felmutató, semmi máshoz nem hasonlítható építmény marad. Az előbbiekre a közvetlen választások útján felálló, s kiterjedt jogalkotói és költségvetési kompetenciákkal rendelkező Európai Parlamentet, a közösségi jogalkotás elsőbbségét és az efelett örökös Bíróságot, vagy a Maastrichtban bevezetett „európai állampolgárságot” említhetjük példaként. Az utóbbiakat viszont azzal szemléltethetjük, hogy az Unió továbbra is csak a tagállamok által ráruházott hatáskörökkel bír majd, a szerződések módosítói és jóváhagyói a tagországok maradnak, s az állami felségjogok körébe tartozó területek – a közös pénzt leszámítva – a szigorú kormányköziség elve alapján működnek majd.

2.3.1. A föderális (közösségi, vagy nemzetek feletti) dimenzió erősödése

Az „Alkotmány”-tervezet az alábbi pontokon erősíti tovább a szerződésekben már eddig is jelenlevő föderális aspektusokat.

Egységes jogi személy

Az Unió immár egységes jogi személy: korábban jogilag csak az első pillért megtestesítő „Közösség” rendelkezett ezzel a státusszal, ám az „Alkotmány”-tervezet a pilléres szerkezet eltörlésével megnyitotta a lehetőséget az Unió egységes jogi személyként való fellépése előtt. Mindazonáltal ez a módosítás inkább csak szentesítette és világosabbá tette a korábbi helyzetet (*de facto* az Unió például eddig is köthetett szerződéseket a kompetenciáit érintő területeken), s természetesen az Unió jogi személyisége minőségileg továbbra is egy nemzetközi szervezeté, hiszen a tagállamok nem mondanak le saját nemzetközi jogalanyiségükről.

A kormányközi procedúrák visszaszorulása

Az eddig jórészt kormányközi alapon működő harmadik pillérhez tartozó bel- és igazságügyi együttműködés az „Alkotmány”-tervezet értelmében immár teljes egészében a „közösségi procedúra” hatáskörébe tartozik. (A korábban csupán a közös politikákat magában foglaló első, ún. közösségi pillért jellemző mechanizmus alapja a Bizottság, a Tanács és a Parlament közötti, együttes döntéshozatal.) Az Unió külső fellépése terén ugyanakkor a pilléres szerkezet megszüntetése ellenére is fennmarad a kettősség: vagyis a kereskedelempolitika, a fejlesztéspolitika és a humanitárius segítségnyújtás terén a közösségi procedúra érvényesül, míg a közös kül- és biztonságpolitikát (Common Foreign and Security Policy: CFSP) és az Európai Biztonság- és Védelempolitikát (European Security and Defence Policy: ESDP) érintő kérdésekben továbbra is szigorúan kormányközi alapon születnek a döntések.

Az európai „projekt” és identitás alapjainak felelevenítése

Az „Alkotmány”-tervezet preambulumban pontosításra kerülnek az európai integráció alapvető mozgatórugói, amelyek a közös múlt örökségére támaszkodva a közösen vallott és univerzálisnak tekintett értékeknek (az egyén és a jog tiszteletének) előmozdítását célozzák: „Ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből, melynek hagyatékban a továbbra is jelenlevő értékek a társadalom életének központi elemévé tették az emberi személyiséget és az ő sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogait, valamint a törvények tiszteletét”. A közös európai identitás jelzésére szolgál az „Unió jelképeiről” (zászló, himnusz, pénz, „Egység a sokszínűségben” jelmondat, május 9-i ünnepnap) rendelkező cikk (IV-1) szerződésbe foglalása.

Külön kérdés, s az integráció „finalitására” (végcéljára) vonatkozó, néhol radikálisan eltérő nézetek fényében mindenképpen tisztázandó, hogy az „Alkotmány”-tervezet preambulumban magyar

fordítása¹ – a korábbiakhoz képest a jelen állomás eredményeit kiemelve – miért csupán a „minden eddiginél szorosabb egységre lépnek” verziót használja ott, ahol az eredeti (angol, illetve francia) változat, a már korábban meghonosodott, az integráció evolutív jellegét, nyitott és folytonosan fejlődő voltát hangsúlyozó, a „folyamatosan egyre szorosabb egységre lépnek” formulával él. A téves fordítás azért különösen félrevezető ez esetben, mert éppen a mennyiségi-minőségi ugrást jelentő, s ezért számos alapkérdést felvető keleti bővítés küszöbén foszt meg lényegi üzenetétől egy, az integráció kezdetétől fogva változatlanul használt kifejezést, amelynek mondanivalója pontosan az, hogy a tagállamok a jövőben is – az éppen aktuális „acquis”-n túl, az európai egységfolyamat mindenkori törvényszerűségét követve – folytatják az integráció mélyítését.

2.3.2. A konföderális (államok közötti) alapjelleg megőrzése

Egyes föderatív tendenciák helyenkénti megerősítése ellenére, az Unió a jövőben éppúgy megőrzi alapvetően konföderális jellegét, miként a nagyra törő és sokat ígérő „Alkotmány” kifejezés maga is lényegében egy államközi szerződést takar. Ezzel kapcsolatban a korábban már említett fenntartások mellett (ráruházott kompetenciák, szerződésmódosítás mikéntje stb.), érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a szerződéstervezet értelmében az Unióra vonatkozó alapkérdések továbbra is tagállami ratifikálást igényelnek. Ezekhez tartozik az uniós kompetenciák meghatározása, a pénzügyi források plafonjának, illetve kategóriáinak definiálása, a tagországok (tehát az új csatlakozások) listájának jóváhagyása, most nem is említve az Unióból való önkéntes kilépés jogát, vagy éppen azt a tényt, hogy a kül-, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben mind a döntéshozatal, mind a megvalósítás fázisa túlnyomórészt a kormányközi logika szerint működik.

2.4. Az Unió működése: a döntési és cselekvési hatékonyság növelése

Hivatalosan az Unió döntési és cselekvési képességeinek javítása – valójában az eredetileg hat államra tervezett struktúrák teljes lebénulásának megelőzése – érdekében a szerződéstervezet jelentős leegyszerűsítéseket, egységesítéseket irányoz elő az EU jogalkotói eszköztárában, és számos reformot helyez kilátásba a különböző uniós intézményeken belül, anélkül hogy mindezekkel az eddigi, a kölcsönös kompromisszumokat favorizáló jogalkotási mechanizmust vagy az intézmények közötti egyensúlyt veszélybe sodorná.

2.4.1. Eszköztár- és eljárásbeli újítások

Az „Alkotmány”-tervezet működésre vonatkozó újításai mindenekelőtt az uniós jogi eszközök áttekinthetőbb, könnyebben kezelhetőbb kategóriákba való csoportosítását, az EU jogalkotási folyamatának egységesítését, továbbá a „megerősített együttműködések” rendszerének átalakítását célozták.

¹ Ld. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850HU.pdf>.

Egyszerűsített eszköztár

Az Unió jogi aktusai a szerződéstervezet értelmében az európai törvények (ezek általános hatállyal bírók, teljes egészében kötelezők és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandók), az európai kerettörvények (ezek az elérendő célok tekintetében kötelezőek, ám a megvalósítás mikéntjét a tagállamokra bízzák), valamint a nem jogalkotási aktust jelentő – ám a címzettek számára kötelező – európai rendeletek és európai határozatok, illetve a kötelező hatállyal nem bíró ajánlások és vélemények.

Egységesített jogalkotási eljárás

A továbbiakban az Unió ún. rendes jogalkotási eljárása a Parlament és a minősített többségi szavazással döntő Tanács egyenlőségén alapuló „együtdöntési procedúra”. Ez egyfelől a Parlament szerepének növekedését, másfelől – a Tanács esetében – az egyhangúság helyett a minősített többségi szavazás jelentőségének növekedését jelenti. Az általános szabály alóli kivételt képező különleges jogalkotási eljárások számát az „Alkotmány”-tervezet jelentős mértékben csökkentette, a Tanácsban továbbra is egyhangúan hozandó döntések esetében pedig – az ún. „áthidaló klauzuláknak” köszönhetően – lehetővé tette a minősített többségre való áttérésről való egyhangú szavazást.

Kiterjesztett rugalmassági mechanizmusok

Az Amszterdami Szerződésben bevezetett „megerősített együttműködés” mechanizmus lényege, hogy rugalmasságot visz a bővülés (valamint az egyre több politikailag érzékeny terület uniós szinten való tárgyalása) következtében kezelhetetlen, vagy legalábbis stagnálásra ítélt Unió struktúráiba. A korábban pillérenként változó szabályok szerint működő mechanizmus a pilléres szerkezet eltörlése következtében leegyszerűsödött: az alapeljárás lényegében az eddig az első pillérben alkalmazott – a szűkebb körben kezdeményezett együttműködés engedélyezését meglehetősen szigorú feltételekhez kötő – mechanizmus lett (eszerint csak minden más lehetőség kimerítése után, a tagállamok legalább egyharmadának részvételével, a minősített többséggel szavazó Tanács jóváhagyásával, s a Parlament és a Bizottság vétőjogát fenntartva indítható megerősített együttműködés). S bár a korábbi harmadik pillér alá tartozó kérdések tekintetében ez komoly visszalépést jelent (ott eddig csupán nyolc tagállam részvételére és a Tanács jóváhagyására volt szükség), ám az alapeljárás hatálya alól kivont kül-, biztonság- és védelempolitika terén jelentős előrelépéseket fogalmaz meg a rugalmasabbá tétel irányában. A közös kül- és biztonságpolitikát (CFSP) érintő kérdésekben ugyanis a megerősített együttműködés kezdeményezése nem korlátozódik többé a közösen hozott döntések végrehajtási fázisára, ráadásul feltételként is csupán csak a tagállamok harmadának részvételét, és a Tanács minősített többségi beleegyezését szabja az „Alkotmány”-tervezet. Az eddig mindennemű rugalmas megoldás hatálya alól kivont védelempolitika területén pedig nem kevesebb, mint négy különböző differenciált együttműködési lehetőséget vázol a Konvent által beterjesztett szöveg (ezek részletes bemutatására a kormányközi konferencia védelempolitikai aspektusainak szentelt SVKK-elemzésben kerül majd sor).

2.4.2. Az intézmények reformja

A kormányközi konferencia vitáinak középpontjában várhatóan az intézmények terén javasolt újítások állnak majd, hiszen ezek azok a kérdések, amelyeket a kifejezetten az Amszterdami Szerződés „maradványainak” rendezésére összehívott 2000-es kormányközi konferenciát lezáró Nizzai Szerződés sem tudott elfogadhatóan megoldani. Ilyen előzmények után nem elhanyagolható szempont az „Alkotmány”-tervezethez ragaszkodók azon érvelése, mely szerint a Konvent által az intézményi téren javasolt reformoknak olyan csodával határos módon sikerült tükrözniük a jelen és jövőbeni tagállamok képviselői közötti kompromisszumot és megőrizniük a korábbi szerkezeti egyensúlyt, hogy abban bármiféle lényegi módosítás zsákutcába vezetheti a tárgyalásokat.

Európai Tanács

A szövegtervezet szerint a tagállamok állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács éppúgy az Unió intézményei között szerepel majd, mint a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság, a Parlament vagy a Bíróság. A hathónaponként rotálódó elnökség helyébe azonban egy egyszer megújítható mandátummal két és fél évre megválasztott elnök lép, aki nemzeti szinten nem vállalhat semmilyen politikai funkciót, ám aki számára – az előzetes szövegtervezetek javaslataival szemben – a végleges változat nem tiltja meg, hogy más uniós intézményekben is tisztséget töltsön be. Így gyakorlatilag nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy később esetleg ugyanaz a személy kerüljön az Európai Tanács elnöki, illetve a Bizottság elnöki posztjára. Az Európai Tanács feladata és hatásköre nem változik, ám összetételét tekintve némileg módosul a testület, mivel a tagállamok állam- és kormányfői mellett helyet kap benne az immár nem közülük kikerülő elnök, valamint az Unió külügyminisztere is (a Bizottság elnöke természetesen továbbra is részt vesz az összejöveteleken).

Miniszterek Tanácsa

A Miniszterek Tanácsa az „Alkotmány”-tervezet szerint két formációban ülészik. Egyrészt a Jogalkotási és Általános Ügyek Tanácsaként (az Általános Ügyek Tanácsa minőségben feladata az Európai Tanács találkozóinak előkészítése és a döntések végrehajtásának figyelemmel kísérése; Jogalkotási Tanácsként pedig az érintett területek tagállami minisztereinek szintjén veszi ki részét az uniós törvényhozásból), másrészt pedig a Külügyek Tanácsaként. Ez utóbbi elnökségi tisztét az Unió külügyminisztere látja el, a másik formáció témák szerinti összeállításában – arányos rotációs alapon – más és más tagország tölti be ezt a funkciót. Az Unió külügyminisztere részben a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, részben pedig a külkapcsolatokért felelős biztos helyébe lép, s így egyszerre kötődik a Tanácshoz és a Bizottsághoz, ezáltal is elősegítve az Unió külső fellépésének különböző területein folyó tevékenységek összehangolását.

A Tanácsban hozott minősített többségi döntés meghatározását az „Alkotmány”-tervezet jelentős mértékben leegyszerűsíti. A Nizzai Szerződés hármas kritériumrendszerének (súlyozott szavazatok, tagállamok száma, népesség-küszöb) helyébe ugyanis kettős szempont lép: egy döntés

zatok, tagállamok száma, népesség-küszöb) helyébe ugyanis kettős szempont lép: egy döntés meghozatalához a tagállamok egyszerű többségének támogatására van szükség, továbbá arra, hogy ez a többség az Unió lakosságának legalább 60 százalékát képviselje.

Bizottság

Az új szerződéstervezet a Bizottság összeállításának megállapításakor a testület „kollegiális jellegének” megőrzését tartja elsősorban szem előtt. A 2009-ben esedékes bizottsági választásig a Nizzai Szerződés vonatkozó rendelkezései az érvényesek (vagyis mindaddig, amíg az EU 27 tagot nem számlál, a Bizottságban tagállamonként egy tag van jelen, a huszonhetedik tag felvételét követően pedig a Tanács egyhangú szavazással dönt a létszámcsökkentést előírányzó új szabályokról), ám 2009 után alapjaiban módosul a rendszer. Az „Alkotmány”-tervezet a Bizottság létszámát tizenöt főben maximálja (az elnök és a már említett külügyminiszter mellett, aki egyben a Bizottság alelnöki funkciót is ellátja, további tizenhárom biztos), akikhez csatlakoznak szavazati joggal nem rendelkező biztosok, oly módon, hogy összességében valamennyi tagállamból kerüljön ki egy – vagy teljes jogú vagy szavazati joggal nem rendelkező – bizottsági tag. A teljes jogú biztosok állampolgárságának meghatározása egy új, a demográfiai és földrajzi tényezőket egyaránt figyelembe vevő rotációs rendszer alapján történik, s a biztosok személyének kiválasztásában a korábbinál nagyobb szerepet kap a Bizottság elnöke, aki a tagállamonként ajánlott hármastól közvetlenül választhatja ki az általa legmegfelelőbbnek tartott személyt.

Európai Parlament

Míg az Európai Tanács, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság esetében az „Alkotmány”-tervezet az intézmények működésének mikéntjében hajt végre reformokat, s eközben a funkciójukat és szerepüket lényegében változatlanul hagyja, addig az Európai Parlament vonatkozásában ennek éppen az ellenkezője történik. A legfontosabb újítások itt ugyanis a képviselőtestület jogalkotói és költségvetési hatáskörének számottevő bővítésében mutatkoznak meg. Az együttdöntési eljárásnak a fentiekben már említett kiterjesztése, illetve a Tanácsban egyhangúsággal hozott döntések körének leszűkítése következtében ugyanis jelentős mértékben nő a képviselők jogalkotói szerepe, a költségvetési kérdésekben pedig immár a Parlament mondja ki az utolsó szót az ún. kötelező kiadások kapcsán is, s nem csupán az eddig is a Parlament jóváhagyását igénylő „nem kötelező” kiadások terén. Vagyis azokat a kiadásokat illetően is kompetenciához jut, amelyeket közvetlenül a Szerződésekből származónak tekintenek, s amelyekben mindeztidig a Tanácsé volt a végső döntés.

2.5. Az Unió kompetenciái: egyes területeken az uniós szint szerepének erősítése

A Konvent nem tudott konszenzusra jutni az Unió és a tagállamok közötti kompetencia-megosztás részletes definiálásában, ám két területen alapvető egyetértés mutatkozott. Nevezetesen a hatásköröknek a szubszidiaritás-elv következetes alkalmazásán alapuló, átláthatóbb kategorizálása tekinteté-

ben, valamint bizonyos területeken az uniós szintű fellépés hatékonyabb érvényesítésének szükségességét illetően.

2.5.1. Átláthatóbb kompetencia-kategóriák

A szerződéstervezet a hatásköröknek alapvetően három típusát különbözteti meg: az Unió kizárólagos hatásköreit, az Unió és a tagállamok között megosztott hatásköröket, valamint az Unió ún. támogató hatásköreit. Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken – ilyen például az eurót bevezető államok monetáris politikája, a közös kereskedelempolitika vagy a vámunió – egyedül az Unió alkothat és fogadhat el jogszabályokat. A megosztott hatáskör alatt szerepel többek között a belső piac, a mezőgazdaság és halászat, az energiapolitika, amelyek terén a tagállamok csak akkor rendelkeznek kompetenciával, amennyiben az Unió nem gyakorolta a sajátját vagy lemondott annak gyakorlásáról. Az Unió támogató hatásköre azokban a kérdésekben érvényesül, amelyekben az EU csupán csak a tagállamok által tett lépések ösztönzése, koordinálása, illetve kiegészítése céljából avatkozhat be, ide tartozik az például az oktatásügy, a sport, vagy a polgári védelem.

Az új kategorizálás nem jelent a korábbiaknál pontosabb kompetencia-meghatározást (a megosztott kompetenciák köre – vagyis a „szürke zóna” – igen kiterjedt, s a kategorizálásból kimaradnak olyan külön eljárást igénylő területek, mint például a gazdaság-, társadalom-, és foglalkoztatáspolitikák koordinálása, vagy éppen a közös kül- és biztonságpolitika), ám az „egyre szorosabb” Unió természetéből fakadóan a hatáskör-megosztás éppen adott állapotának „befagyasztása” nem is feltétlenül kell hogy cél legyen. Előrelépést jelent viszont az eddig csupán a közös piacra alkalmazott ún. rugalmasági klauzula érvényének általánossá tétele, aminek köszönhetően az említett cikkely immár az Unió valamennyi politikájának és célkitűzésének terén megadja a lehetőséget az uniós hatáskör kiterjesztésére.

2.5.2. Az uniós szint szerepének erősítése

Az uniós fellépés hatékonyabbá tételének kérdésében két területet – a bel- és igazságügyi együttműködést, valamint a kül-, biztonság- és védelempolitikát – illetően konszenzus mutatkozott a Konvent tagjai között. Az egyetértés egyik esetben sem annyira új hatáskörök átruházására, mint sokkal inkább a már meglévő kompetenciák gyakorlásának eredményesebbé tételére vonatkozott.

Bel-és igazságügyi együttműködés

A „szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége” cím alatt megjelenő bel- és igazságügyi együttműködés terén kétségtelen előrelépést jelent a korábbi kormányközi harmadik pillér „közösségi-esítése”, ami – néhány specifikus szabályozás mellett – azt jelenti, hogy ez a terület a jövőben a már korábban említett rendes jogalkotói eljárás (s nem pedig a kooperációt gyakran fékező szigorú kormányköziség) hatálya alá esik. Az „Alkotmány”-tervezet egyébiránt megerősíti az Europol és Eurojust szerepét (ez utóbbi a rendőri együttműködést koordináló Europol igazságügyi megfelelője), és kilátás-

ba helyezi a „külső határok kezelését megvalósító integrált rendszer” fokozatos kialakítását. Az igazságügyi együttműködés sarokköve természetesen „a döntések kölcsönös elismerésének” már évek óta meghirdetett, ám a gyakorlatba rendkívül nehézkesen működő elve marad, amelynek előmozdítása érdekében a szerződéstervezet egy, a nemzeti parlamenteket is bevonó „kölcsönös felmérési-kiértékelési mechanizmus” létrehozását tenné lehetővé.

Külső fellépés és védelempolitika

Az Unió külső fellépését továbbra is komoly eljárásbeli kettősség jellemzi, amennyiben a külkereskedelem, valamint a fejlesztés- és humanitárius segélypolitika a „közösségi” döntéshozatal hatálya alá tartozik, míg a kül-, biztonság- és védelempolitikát érintő kérdések szigorú kormányközi logika alapján működnek. Ilyen körülmények között a szerződéstervezet egyik legfontosabb célja a külső fellépés koherenciájának, a különböző részterületek összehangolásának a javítása, mindenekelőtt a Bizottsághoz és a Tanácshoz egyaránt kötődő – a Bizottság alelnöki, a Külügyek Tanácsának elnöki posztját egyaránt betöltő, s az Európai Tanács ülésein is résztvevő – uniós külügyminiszter személyén keresztül. Ami az Unió külső tevékenységének a kormányközi eljárások alá tartozó vetületeit illeti, a kül- és biztonságpolitika terén a külügyminiszteri funkció létrehozásán túl a CFSP-kérdésekben bevezethető megerősített együttműködések korábban már tárgyalt bővítése érdemel említést, míg a védelempolitika terén a már szintén fentebb érintett négy különböző – köztük a kollektív védelmi kölcsönös kötelezettségvállalást is megengedő – rugalmassági megoldás mellett, a terrorista támadás, illetve természeti vagy ipari katasztrófa esetén életbe lépő szolidaritási klauzulára, valamint az uniós védelempolitika hatálya alá eső feladatok körének a kibővítésére kell kiemelt figyelmet fordítani (ezek részletes bemutatására – miként azt már fentebb említettük – egy következő SVKK Elemzések-ben kerül majd sor).

3. Konklúzió

A kormányközi konferencia és az „Alkotmány”-tervezet kapcsán a közvélemény, a média és a politika figyelme az elkövetkező hetekben mindenekelőtt a főként intézményi kérdésekről zajló vitákra szegeződik majd. A Konvent „acquis”-jának lebontása már most folyamatban van, az illetékes brüsszeli szervek ugyanis már a konferencia kezdetétől a különböző kompromisszum-forgatókönyveken dolgoznak, legyen szó akár az országonkénti egy biztos ötletéről, a minősített többségi szavazás demográfiai hálójának pár pontos emeléséről – amelynek révén Spanyolország és Lengyelország de facto vétőjogot kapna –, vagy a London, illetve Párizs és Berlin között készülő „megerősített együttműködésért – kollektív védelmi klauzulát” alkuról. Ezt követően pedig várhatóan a tárgyalási menetrend tarthatóságára, illetve tarthatatlanságára fókuszál a figyelem. Az olasz elnökség ugyanis a kezdeti hajthatatlanság után – egy éles fordulattal – éppen napjainkban igyekszik elhárítani magáról a felelősséget, s felkészíteni mindenkit a decemberi brüsszeli csúcstalálkozó esetleges kudarcára. Végül várhatóan a ratifikálási eljárás buktatóira összpontosul majd az érdeklődés. Mindezidáig úgy tűnik ugyanis, hogy Dánia, Írország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Portugália és a Cseh Köztársaság valósí-

núleg népszavazással dönt majd az „Alkotmány” elfogadásáról, márpedig továbbra sem rendezett az a kérdés, hogy mi történik amennyiben a 25 aláíró országból akár csak egyben is elutasítják a szerződést. Az integráció hosszú távú alakulásának perspektívájából nézve azonban természetesen nem ezek a – most ugyan létfonosságúnak tűnő, de alapvetően mégis csak – konjunkturális kérdések a döntőek.

Intézményi vonatkozásban a Konvent által kidolgozott, rendkívül pragmatikus és igen óvatosan adagolt – ti. a legkülönbözőbb álláspontok képviselőiből álló testület tizenhat hónapnyi egyezkedésének eredményét tükröző – reformok terén a jelenlegi kormányközi konferencia által kikényszerített „kompromisszum-forgatókönyvek” minden valószínűség szerint csak átmenetiek lesznek. Aligha lehet ugyanis kétséges, hogy az említett a sarkalatos pontokon az „Alkotmány”-tervezetben javasolt racionális megoldások előbb-utóbb elkerülhetetlenné válnak, s a kérdés csupán csak az, hogy a szövegtervezethez képest a kormányközi tárgyalásokon utólag kierőszakolt visszalépések mennyi ideig kell még hogy gátolják a 25 tagállamra bővülve még ezek nélkül is óhatatlanul igen nehézkessé váló Unió működőképességét.

Az intézmények kapcsán kiéleződő ellentétek azonban nyilvánvalóan csak a jéghegy csúcsát jelentik. Hiszen a valódi probléma az integráció alapkérdéseire (az Unió tartalmára, az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyára és a nemzetközi rendben betöltendő szerepére vonatkozó „Ki milyen – önálló vagy alárendelt, nagyhatalom vagy szupermarket – Európát akar?” kérdésre) adott válaszok összeegyeztethetlenségében rejlik. E tekintetben ismét meg kell jegyezni, hogy az „Alkotmány” előszavának magyar változata egy különösen félrevezető fordítási hibát tartalmaz. Míg ugyanis az eredeti (angol és francia) szövegverzió szerint a Konvent előtt álló egyik fő kérdés az volt, hogy „miként válhat az Unió stabilizáló tényezővé és hivatkozási ponttá *az új világrendben*”, addig a magyar fordítás – megmagyarázhatatlanul és felettébb furcsa módon –, egy semmilyen más változatban nem szereplő, ráadásul a tagállamok között feloldhatatlannak tűnő ellentétek tárgyát képező kifejezést hozzáadva, „*az új, többpólusú világrend*”-ről beszél. Mindenesetre tény, hogy éppen ehhez a kérdéshez, vagyis a távlati elképzelésekkel kapcsolatos belső megosztottsághoz kapcsolódik az „Alkotmány”-tervezet legfőbb hozadéka. Azáltal ugyanis, hogy kül-, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben polgárjogot nyernének és – technikailag legalábbis – könnyen alkalmazhatóvá válnának a különböző rugalmas megoldások, valójában a sokak által már régóta a bővülő Unió működőképessége és fejlődése kulcsának, az érdemi továbblépés valószínűleg egyedüli esélyének tekintett forgatókönyv, nevezetesen a politikai akaratok alapján „differenciált” integráció kialakítása számára nyílna meg a lehetőség.

Budapest, 2003. október 22.