

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOZÁSI FOLYAMAT: AZ EURÓPAI KONVENT

(Hungary and the European Constitutional Process:
the European Convent)

GRÚBER KÁROLY

Kulcsszavak:

Európai Alkotmány Európai Konvent

Az Európai Unió jövője szempontjából alapvető fontosságú az Európai Alkotmányos Szerződés ratifikálása. A cikk írásakor már három tagállam parlamentje (Litvánia, Magyarország és Szlovénia) ratifikálta a dokumentumot. Az első népszavazást február 20-án tartja Spanyolország. Az alkotmányos folyamat 2002 februárja és 2004 júniusa között tartott. A cikk megpróbálja áttekinteni, hogy az új tagállamok, különösképpen Magyarország milyen stratégiával vett részt a folyamat első részében, az Európai Konvent munkájában. (A Konvent 2002 februárja és 2003 júniusa között tevékenykedett.) A Konvent által elfogadott alkotmánytervezet alapján véve meghatározta a kormányközi konferencia (IGC) vitáinak kontúrjait. A Konvent volt az első olyan uniós testület, amelyben a 25 tagállam egyenlő jogokkal vehetett részt a tanácskozásokon; ez mintegy előre vetítette, hogy 2004. május 1. után milyen lesz a kibővült Unió működése.

Megoldható-e egyszerre a bővítés és a demokratikus deficit problémája?

2004. május 1-jén nyolc egykori kommunista ország találta meg történelmi helyét a kibővült Európai Unióban. Európa újra egyesülése véget vetett a jaltai rendszer mesterséges megosztottságának, Közép-Európa visszatért Európába. A fent említett mesterséges megosztás megszüntetésének ténye egybe esik az alapító atyák (Monnet, De Gaspari, Schumann) álmával, akik egy olyan Európáról álmodtak, ahol a prosperitás, demokrácia és szolidaritás elvei uralkodnak. Európa újjászületése lezárta a hosszú huszadik századot – a bizalmatlanság és háború évszázadát –, és megnyitotta a huszonegyedik évszázadot, amelyet a remény évszázadának tekinthetünk.

Az Unió bővülése új esélyeket ad arra, hogy az EU igazi szereplőként jelenjen meg a globális politika színpadán. Olyan erőként, amely képes hatalmas gazdasági erejét politikai erőre lefordítani. Ezt azonban nem lehet megvalósítani egy közös jövőkép nélkül arról, hogy hogyan képzeljük el a nemzetközi rendszer jövőjét (ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű a nemrégiben elfogadott Európai Biztonságpolitikai Stratégia). Természetesen, hogy alkalmasak legyünk a gyorsan változó világhoz alkalmazkodni, meg kell reformálni az Unió döntéshozatali rendszerét is. Erre a kihívásra adhat választ reményeink szerint az Európai Alkotmányos Szerződés.

A globalizáció kihívásaival – nem utolsósorban a nemzetközi terror elleni küzdelemben – az Uniónak egységesen kell fellépnie. Nem érhet el azonban az Unió

megfelelő eredményeket, ha az Irak kapcsán megrendült transzatlanti kapcsolatokat nem gondoljuk át újra, és nem erősítjük meg ezeket. A Bush elnök újra választása óta eltelt időszakban Washingtonból érkező jelek arra utalnak, hogy van remény és akarat a kapcsolatok javítására. Ezt a tendenciát erősítették meg C. Rice új külügy-miniszter és Bush elnök februári európai körútjai.

2001 végére Európában minden szereplő számára világossá vált, hogy a 25 tagúra bővülő Uniót már nem lehet a régi módszerekkel kormányozni. A Nizzai Szerződést elutasító ír népszavazás még világosabbá tette ezeket a tendenciákat. Azért volt különösen sokkoló az ír 'nem', mivel olyan tagállamról volt szó, amely hagyományosan támogatta az integrációt, és a kohéziós és strukturális kifizetések révén az Unió egyik nagy nyerteséről volt szó. (Az írek számára gyógyír lehet, hogy az Európai Alkotmányos Szerződést 2004 nyarán éppen az ír elnökség igen taktikus vezetése alatt fogadta el az Európai Tanács. Sok elemző szerint Bertie Ahern ír miniszterelnök tárgyalási stratégiája nélkül nehezen lehetett volna tető alá hozni a kompromisszumot.) Az ír gazdasági csoda és modernizáció az új tagállamok számára modellként szolgált arra, hogy miképpen lehet az uniós tagságot jól kihasználni a nemzeti felzárkózáshoz. Kétségtelen azonban, hogy az írek elutasítása hozzájárult az Unióban egyre eluralkodó érzéshez, miszerint a brüsszeli intézmények messzebbre vannak az állampolgároktól mint valaha. Anna Vergés Bausili szerint:

„Az ír ratifikáció kudarca nem egy elszigetelt esemény volt, hanem egy jól látható és egyre erősebb tendencia jele arra, hogy az állampolgárok egyre jobban megkérdőjelezték az EU legitimitációját. A 'nem' arra figyelmeztetett, hogy nem lehet többé adottnak venni az integráció automatikus támogatását még egy olyan társadalomban sem, amely igen sokat nyert az Uniós tagsággal.” (Bausili 2003, 2)

A 15 tagállam vezetője által 2001 decemberében elfogadott laeken-i nyilatkozat világossá teszi, hogy az Uniónak a fenti kihívások kezelésére új alapszerződésre van szüksége. A dokumentum kijelenti:

„Az állampolgárok úgy érzik, hogy az Unió túl bürokratikus egy sor területen. (...)

Alapvető kihívás annak megoldása, hogy miképpen tudjuk az állampolgárokat, és különösen a fiatal generációkat, közelebb hozni az európai intézményekhez.” (Laeken Declaration ... 2003)

A laeken-i nyilatkozat felhatalmazása alapján kezdte meg a munkáját 2002 februárjában az Európai Konvent. A dokumentum azonban igen pontosan fogalmaz a testület mandátumáról, a Konvent fő feladata az alkotmányozási folyamatot lezáró kormányközi konferencia minél jobb előkészítése volt. A végső szót azonban az Unió államfőit magában foglaló Európai Tanácsnak kellett meghozni. A laeken-i nyilatkozat szerint:

„A következő kormányközi konferencia minél jobb és szélesebb körű előkészítése érdekében az Európai Tanács egy olyan Konvent létrehozásáról döntött, amely magában foglalja az összes érintettet. A Konvent feladata az lesz, hogy számba vegye

az Unió előtt álló legfontosabb kihívásokat és az azokra adható intézményi megoldásokat. (...)

A nemzeti viták eredményeinek integrálásával a Konventnek olyan előterjesztést kell létrehoznia, amely megfelelő vitaindító lesz a kormányközi konferencia számára, amely majd meghozza a végső döntéseket.” (*Laeken Declaration ... 2003*)

Új tagállamok a Konventben

Arra a kérdésre, hogy a Konvent végrehajtotta-e a laeken-i nyilatkozatban meghatározott feladatát, hely hiányában nem kívánok részletesen választ adni, e helyett inkább azt vizsgálom, hogy milyen szerepet játszottak az új tagállamok, különösképpen Magyarország a szervezet munkájában.

Magyarország kiindulópontja a Konvent munkájában az volt, hogy a fent vázolt kihívásokra csak olyan Európa tud választ adni, amely hatékony és erős. Egy megerősített Unióra sohasem volt olyan nagy szükség, mint a bővítés utáni periódusban. A magyar résztvevők részére a Konvent történelmi fontosságú intézmény volt, mivel itt voltak először egyenrangú felek a régi és új tagállamok. Annak ellenére, hogy a Konvent első időszakában (2002. február és december között) az új tagállamok professzionális és intézményi kapacitásainak jelentős részét lekötötte a csatlakozási tárgyalások utolsó szakasza, az új tagállamok képviselői nélkülözhetetlen tapasztalatot szereztek arról, hogyan lehet együttműködni és koalíciót építeni a kibővült EU-ban. Nem kétséges, hogy a Konvent során több olyan kapcsolat és személyi ismeretség alakult ki, amelyek később még igen fontosak lesznek a különböző uniós fórumokon. Anna Vergés-Bausilinek teljes mértékben igaza van akkor, amikor azt elemzi, hogy milyen szerepet játszottak ezek a szövetségek a Konvent munkájában:

„A Konventben jelenlévő nagyszámú hálózat sok törésvonalat és többszintű identitást takart, sokkal többet, mint azt bármilyen kormányközi konferencia kezelni tudná. Több hálózat ad hoc jellegű volt, de akadtak tartósabbak is. Voltak, amelyek szigorúan pártpolitikai alapon szerveződtek, voltak, amelyek specifikus lobbierdekek körül. Rengeteg ilyen, sokszor egymást átfedő koalíció működött a Konventben, egy résztvevő sokszor igen sok különböző szövetségben vett részt.” (*Bausili 2003, 4*)

Szinte minden elemző megpróbálta a Konvent tagjait valami alapján csoportosítani. A legtöbben egyetértének, hogy a legfontosabb törésvonalak a kis és nagy, az új és régi, illetve a föderalista és szuverenista tagállamok között voltak. Ezek természetesen igen hasznos csoportosítások, de a Konvent valósága ennél sokkal összetettebb volt. Vegyük például az új tagállamokat; Lengyelország magát nagy tagállamnak tartja, míg Málta és Ciprus mikroállamok. A balti államok szuverenitás fel fogása kormányközi, igen hasonló a skandináv államokéhoz, míg a magyarok vagy a szlovákok jóval közelebb vannak a föderalista táborhoz. A Konvent záró szakaszában a hat alapító tag (Benelux Államok, Németország, Franciaország, Olaszország) terjesztett elő kompromisszumos megoldást, míg 9 másik tagállam (kicsi és nagy, kormányközi és föderalista) a Nizzai Szerződés fenntartása mellett érvelt.

Magyarország 10 millió lakosával közepes méretű tagállamnak számít. Ennek megfelelően sok érdeke egybeesik más kis- és közepes méretű tagállammal. Magyarország is aláírta az ún. hasonlóan gondolkozó tagállamok (like-minded countries) nyilatkozatát. Elemzők szerint e szövetség a Konvent egyik leghatásosabb és legjobban működő szövetségeinek egyike volt. Paavi Lipponen, az akkori finn miniszterelnök, aki a szövetség egyik meghatározó politikusa volt, egy 2002. júniusi bécsi látogatásán a következőképpen jellemezte az együttműködést:

„A bővítéssel az Unió közép-európai jellege megerősödik. Ausztria szerepe felértékelődik a bővítéssel. Javítani kell az együttműködést az északi, a balti, Benelux és a közép-európai országcsoporthoz. Igen sok a közös érdekünk, nem utolsósorban a kis és közepes országok érdekeinek védelme a Konventben.”

2003. szeptember 1-jén a 'like-minded' csoport nagy találkozót szervezett Prágában. A találkozón 15 tagország (Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Írország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Portugália, Svédország, Szlovákia és Szlovénia) vett részt. Lengyelország részvétele igen érdekes, mert az alkotmányos vita során legtöbbször nagy tagállamként viselkedett Varsó, és a szövetség korábbi szakaszában nem is vettek részt. A résztvevő államok részletes álláspontja sok mindenben különbözött, de volt annyi közös érdekük, hogy bizonyos ügyekben közösen lépjenek fel. (Magyarország álláspontja legközelebb Ausztriához, Finnországhoz és Csehországhoz volt, ennek megfelelően ez a négy ország alkotta a szövetség belső magját.) A csúcst lezáró sajtóközlemény is utal erre a közös érdekekre:

„A résztvevők nagyra értékelik a Konvent javaslatát. A 'hasonlóan gondolkozó országok' azonban egy sor területen (intézményi kérdések, szavazási modellek, megerősített együttműködés) fent akarják tartani a változtatás jogát a kormányközi konferencia során.”

Összességében elmondható, hogy a Konvent munkája sikeres volt, mert egy sor alapelvben született kompromisszum, ezek a következők:

- egységes szerkezetű alkotmányos szerződés,
- az Alapvető Jogok Kartájának integrálása,
- a 'pillér-szerkezet' megszüntetése,
- a nemzeti parlamentek új szerepköre,
- az Európa Parlament megnövelt hatásköre a Bizottság elnökének megválasztásában,
- új kilépési paragrafus,
- a jogi eszközök egyszerűsítése
- a 'kétkalapú' külügyminiszteri poszt létrehozása.

2003 júniusában az Európai Tanács elfogadta a Konvent javaslatát (amelyet főképpen Valéry Giscard D'Estaing szövegezett). Az európai államfők szerint a Konvent anyaga 'jó vitaindító' az IGC munkájának. Az Európai Tanács thesszalóniki-i döntése szintén biztosította az új tagállamok egyenjogú részvételét a kormányközi

konferencián (a döntés előtt az új tagállamok tartottak attól, hogy nem vehetnek teljes joggal részt az IGC-n).

Magyarország üdvözölte ezeket a döntéseket, és tisztában volt azzal, hogy a Konvent anyagának teljes újratárgyalásával patthelyzet alakulhat ki, amely a végső kompromisszumot is veszélyeztetheti. Ezt figyelembe véve a magyar kormány olyan pozíciós papírt fogalmazott meg, amely felvázolta minimális elvárásainkat az alkotmányos szerződéssel kapcsolatban. Ennek főbb elemei a következők:

- Magyarország elvben nem ellenzi a Tanács állandó elnöki posztjának létrehozását. A végső szövegnek azonban világossá kell tenni, hogy milyen lesz a munkamegosztás a Tanács és a Bizottság elnöke, illetve a Tanács elnöke és a külügyminiszter között.
- Magyarország más közepes méretű tagállamhoz hasonlóan fontosnak tartja a tagállamok egyenjogúságának elvét. Ezért fontos fenntartani az egy tagállam-egy főbiztos szabályt. Elutasítjuk a nem-szavazó főbiztosra vonatkozó javaslatot.
- A csoportos elnökségre vonatkozó javaslatot a tagállamok politikai súlyának és földrajzi fekvésének figyelembevételével kell véglegesíteni.
- A minősített többségre vonatkozó 'kettős többség' elvet akkor tudjuk elfogadni, ha a lakosság küszöb 50%, míg a tagállamok számára vonatkozó küszöb 60% lesz.
- A megerősített együttműködésben részt vevő országok minimumát 1/3 plussz 1-ről ½ plussz egyre kell növelni. A 25-tagú EU-ban ez 13 tagállamot jelentene 8 tagállam helyett.
- Az Európai Bíróság hatáskörét ki kellene terjeszteni az Európai Tanács döntéseire, beleértve az intézményi kérdéseket is.
- Az Unió hivatalos nyelveit külön paragrafusban kellene rögzíteni.
- Meg kellene alapozni az Unió kisebbségjogi szabályozását. Magyarország mint többnemzetiségű állam, és melynek kisebbségei millió számra élnek a szomszédos országokban, érdekelt az ilyen jellegű jogalkotásban. Ezt az elvet támogatja Magyarországon minden parlamenti párt. Ezt tükrözi az a tény, hogy minden magyar konvent tag – akár kormánypárti, akár ellenzéki – támogatta a Konvent ilyen javaslatait, és sokszor maguk jelentkeztek ilyen beadványokkal.¹

Medgyessy Péter, akkori magyar kormányfő az Európai Tanács thesszalóniki-i ülésén (2003. június 19–20.) javasolta, hogy a kisebbségek kollektív jogait foglalják bele az alkotmányba. Ezt a felvetést a csúcson támogatta a görög és francia(!) államfő is. A végső szövegbe kompromisszumként belekerült a kisebbségi jogok elve, de nem csoportos jogként.

Következtetések

Magyar szempontból a Konvent munkája sikeresnek tekinthető. A korábbiakhoz képest az alkotmányozási vita kiszélesedett, sokkal több szereplő vett részt a szöveg megfogalmazásában. Az Európai intézmények szerepe is jóval nagyobb volt, mint korábban az alkotmányozási folyamatban. Az európai civil társadalom is komoly szerepet kapott. Magyarországon azonban sajnos igen korlátozott volt a társadalmi vita. Az alkotmányozási folyamatot legmélyebben elemző tanulmánykötet szerint:

„A magyar civil szervezetek képviselői részt vettek az Európai Konvent civil szervezetek képviselőivel kibővített két tanácskozáson. Mindezek ellenére a Konvent érhetően háttérbe szorult a hazai szélesebb közvélemény érdeklődésében, és csak kis számú kezdeményező javaslat született a magyar szellemi, tudományos és kutatói körök részéről, amellyel hozzájárultak volna a magyar szempontok megjelenítéséről az Európa jövőjéről szóló vitában.” (Gordos–Ódor 2004, 21)

A 'like-minded' országcsoport működése is igen hasznos volt a magyar diplomáciának, mivel ezzel megkezdődött a felkészülés az Unióban oly fontos hatékony koalícióépítésre. Világossá vált, hogy Magyarország mérete és fekvése miatt igen aktív szerepet tud majd játszani az Unió közép-európai aspektusának megerősítésében.

Nem kell azonban azt sem letagadni, hogy az iraki konfliktus igen erősen befolyásolta a Konvent és az IGC munkáját. A legtöbb új tagállam kiállt az USA mellett, és igen szkeptikusan látták a 2003. áprilisi belga–francia–német védelempolitikai javaslatot. Magyarország a többi új tagállamhoz hasonlóan azt tartja, hogy továbbra is a NATO az európai biztonság záloga. Az alkotmányos szerződés végső ESDP-re vonatkozó szövege jó kompromisszum.

Azok az elemzések, amelyek az új tagállamokat passzívitással vádolják a Konvent munkájában, tévesek, mivel a Konvent első szakaszában valóban sok intézményi kapacitást kötöttek le a csatlakozási tárgyalások (Cameron–Primatorova 2003). A tárgyalások lezárását követően azonban egyre aktívabbakká váltak.

Az a tény, hogy az új tagállamok teljes jogú tagként vettek részt a Konventben és később a kormányközi konferencián semlegesítette az új tagok közvéleményének félelmeit a 'másodrangú' tagságról. Alojz Peterle a Konvent szlovén elnökének szavaival élve:

„Nem akartunk – az új tagállamok képviselői – úgy megjelenni a Konvent találkozókon, mint egy külön csapat. Mi egy közös jövőben gondolkoztunk. Ez volt a Konvent zsenialitása. Nem akart senki egy gyenge és megosztott Európát. Mindannyian hittünk a sikerben.” (Peterle 2003, 9)

Jegyzet

¹ Minden magyar Konvent-tag támogatta az a javaslatot, amely az alkotmányos szerződés 6. paragrafusára vonatkozott. A javaslat arra irányult, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme kerüljön be az Unió alapértékei közé. Később ez a javaslat beleépült az Európai Tanács által a kormányközi konferencia után elfogadott szövegébe.

Balázs Péter, a kormány által delegált Konvent-tag a dokumentum 1-57. Paragrafusára tett javaslatot. E szerint az új tagok felvételekor alkalmazott ún. Koppenhágai kritériumok az Unió alapjogának részévé válnak. A Koppenhágai kritériumok elvárják az új tagoktól, hogy tartsák tiszteletben a kisebbségek jogait. Ez a javaslat nem került be az alkotmány végső szövegébe.

Szájer József az ellenzéki FIDESZ delegáltja arra tett javaslatot, hogy az Unió hozzon létre egy olyan konzultatív szervezetet, amely a kisebbségi jogok betartását ellenőrizné (The Committee of Ethnic and National Minorities). Ez a javaslat sem került be az alkotmányos szerződés végső szövegébe.

Irodalom

Bausili, A. V. (2003) *The Constitutional Convention and Ireland*. The Federal Trust, London.

Laeken Declaration on the Future of the European Union. (2003) SN 300/1/01 REV 1, Brüsszel.

Gordos Á.–Ódor B. (2004) *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Tanulmányok és dokumentumok*. HVGORAC, Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.

Cameron, F.–Primatarova, A. (2003) *Enlargement, CFSP and the Convention: The Role of of the Accession States*. EPIN Working Paper, 5., Brussels.

Peterle, A. (2003) 'Unique Spirit Born of the Convention must be preserved' – *Editorial in European Voice*. June, 19–25. o.