

Ódor Bálint

Az Európai Unió jövője, avagy milyen Unióhoz csatlakozik Románia?

Románia EU-csatlakozása címet viselő vitairatnak a legnehezebben megfogható részéhez, az EU belső reformfolyamata és kibővítési hullámai összefüggéseinek tárgyköréhez fűzök néhány gondolatot. A csatlakozási folyamat belső dimenzióját csak annyiban érintem, amennyiben az összefügg az EU bővítési stratégiájával, illetve belső megújódási folyamataival.

Osztom a szerző véleményét, miszerint az Unió nehezen előrejelezhető fejlődési pályán mozgó céltábla. Magyarország csatlakozási folyamatának megkezdésekor valóban nem tudhattuk pontosan, hogy milyen lesz az Unió belépésünkkor. Ez igaz Románia esetére is, annak ellenére, hogy az elmúlt két évben a tagállamok és a tagjelölt országok hosszú távú reformokon törték fejüket az EU alkotmányát kidolgozó Konvent és az azt követő Kormányközi Konferencia keretében.

Az Európai Unió az ezredfordulón válaszúthoz érkezett. Ahhoz, hogy az Unió a globalizáció felgyorsult folyamatában képes legyen megtartani gazdasági súlyával arányos politikai befolyását, a nemzetközi szintén komoly és mélyreható belső reformok váltak szükségessé.

A tét az európai modell jövője, a nemzeti érdekek, értékek és sajátosságok, valamint a közösségi érdekek összeegyeztethetősége, az európai értékek megerősödése vagy erodálódása, amelyekre az Unió politikái, tehát cselekvésének eszközei épülnek. Három kérdés fogalmazható meg.

Az első kérdés: Európa a saját útján járjon továbbra is, mint ahogy ezt tette az elmúlt negyven évben, vagy a globális versenyben a játékszabályokat, a gazdaságpolitikákat, a szociális politikákat, a bevándorlás-politikát vagy a környezetvédelem megközelítését, azaz a versenyképesség fogalmát közelíteniük kell a különböző globális szereplőknek, és így Európának lassan le kell mondania az európai modellről?

A második kérdés: Európa valóban képes közös célokat meghatározni, vagy különböző törésvonalak mentén különböző jövőképek fogalmazódnak meg az Unión belül? Ebből az EU egységének megerősödése vagy szét-töredezése irányában ható folyamatok következhetnek. E tekintetben az Unió egységes fejlődése, a kohézió fennmaradása, különböző típusú tagsági státuszok merülhetnek fel alternatívaként az Unió jelenlegi felépítésével és működési feltételeivel szemben.

A harmadik kérdés: Az első kettőből következően Európa értékszemlélete és problémameglátása gyakorolhat-e hatást a külvilágra?

Az EU 2004. június 18-án lezárult alkotmányozó folyamatának ambiciózus feladata a fenti kérdések megválaszolása és Európa első alkotmányának megalkotása volt.

1. Bővítés, mélyítés

Az európai integrációs építkezés két síkjának – mélyítés és bővítés – viszonya az elmúlt ötven évben meglepő állandóságot mutat. Az európai integráció belső logikája az elmúlt évtizedek során kikényszerítette az integrálódó nemzetgazdaságok belső kohéziójának fokozatos megerősítését és az integráció továbbfejlesztését. A kibővítési lépéseket mindig megelőzte egy mélyítési folyamat. A mélyítés belső reformokat jelent, a közös cselekvés területeinek kiszélesítését, a hatalommegosztás rendszerének átgondolását. A reformok részben szükségszerűek, mivel biztosítani kell a kibővült Unió működőképességét, fel kell készülni az új tagok befogadására, másrészt pedig lehetőséget adnak az integráció jövőképevel kapcsolatos különböző felfogások közötti vitára.

Az Európai Közösségek/Európai Unió jövője körüli vita nem tekinthető új keletűnek, ami abból fakad, hogy a tagállamok az integráció kezdetekor nem határozták meg az integrációs fejlődés végcélját. Nem lehet előre jelezni, hogy milyen Uniónak leszünk tíz év múlva tagjai. Ebből következik, hogy a „finalitás” kérdése folyamatosan az Unió napirendjén szerepel. Két fő irányzat ütközik egymással: az Unió föderális jellegét erősítő, valamint a kormányköziség jegyeit előnyben részesítő irányzat.

A föderalisták a nemzetek feletti közösségi szintre utalnak a politikai unió megteremtése szempontjából kulcsfontosságú kül-, védelem-, adópolitikákat, a rendőrségi és ügyészi együttműködést, tehát a nemzeti szuverenitás érzékeny területeiről is lemondának, mert úgy ítélik meg, hogy a tagállamok ezeken a területeken a legeredményesebben a szuverenitásukat közösen gyakorolva járhatnak el. A föderális Európáért síkra szállók fontos szerepet adnának a közösségi intézményeknek: a közösségi érdeket szem előtt tartó Bizottság, valamint az uniós polgárok érdekeit képviselő Európai Parlamentnek.

Ezzel szemben a kormányközi együttműködést pártolók nem hajlandók a nemzeti szuverenitás további csorbitására, az együttműködés szabályrendszerét a kormányok közötti együttműködés alapján alkotnák meg, amely során a közösségi intézmények nem jutnak szerephez. Így például a közösségi érdekeket szem előtt tartó Európai Bizottság nem élhet kezdeményezési jogával, és nem tehet le a Tanács asztalára jogszabálytervezeteket, továbbá a szabályok végrehajtásának ellenőrzésére csak korlátozott jogkörrel rendelkezik.

A föderális irányzat képviselői által előnyben részesített mélyítés, azaz a tagállami hatáskörök és szuverenitás további átengedése a tagállamokkal közösen gyakorolt közösségi szintre több tagállam Európa-politikájának kiindulópontját képezi. A hagyományosan föderális beállítottságú Belgium, Németország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Portugáliával szemben a kül-, védelem-, adó-, rendőrségi együttműködés területein a nemzeti vétőjoghöz ragaszkodó Nagy-Britannia, Dánia, Svédország helyezkedik el a másik póluson.

Az elmúlt évtizedben a föderális-kormányközi vita megoldási lehetőségeként felmerült a többsebességes, rugalmas fejlődés koncepciója. Az Unió egységes fejlődése intézményes jelleggel a schengeni együttműködés és a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásakor tört meg, és lépett egy olyan pályára, ahol az együttműködést szorosabbra fűző tagállamok nyitva hagyták a lehetőséget a kívül maradó országok számára a későbbi csatlakozásra. Ezek az együttműködések a többsebességes Unió koncepciója alapján valósultak meg azzal a céllal, hogy a későbbiek során a kívül maradók is csatlakozzanak az adott együttműködéshez.

Az ún. „finalitás-vita” végigkíséri az integráció történetét, és rányomja a bélyegét az Unió jelenleg is folyó alkotmányozó folyamatára.

Az Európai Unió 2004. május 1-i kibővítése az integráció történetében az eddigi legjelentősebb mértékben növeli az Unió sokszínűségét. Ez a fokozottabb sokszínűség áthatja az Unió gazdasági, bel- és igazságügyi; kül-, biztonság- és védelempolitikai síkját éppúgy, mint a kulturális, nyelvi dimenziót. A fokozottabb sokszínűség az európai Ház alapszerkezetét képező egységes belső piac tagállami gazdasági alapjainak mérhető mutatóiban szembevetően jelentkezik.

A fejlődés dinamikájának tagállamok közötti egysége az új tagállamok közötti differenciálódás révén szükségszerűen csökkenni fog. Ez meghatározóan hat az Unió fejlődési modelljére, amelyben az előfutárok szerepvállalása elkerülhetetlen. Viszont a homogenizálódás irányában is hatnak objektív erők: a közös értékek, a mesterségesen húzott határok meghaladásából is táplálkozó utolérési-felzárkózási effektus, a bővítés centrális földrajzi jellege a korábbi perifériális jellegű kibővítésekkel szemben.

Az új tagállamoknak az integráció továbbfejlesztése, elmélyítése iránti, középtávon egyértelműen visszafogottabb érdekeltsége és hajlandósága, valamint a meghatározóan atlanti irányultságú biztonságpolitikai felfogásuk, mely a NATO-bővítéssel szilárdabbá vált, új megvilágításba helyezik az Unió jövőbeli fejlődési kilátásait.

Az Unió Bulgárián és Románián túli bővítéseinek perspektívája (Törökország, Nyugat-Balkán), a célországok és régiók adottságai még tovább erősítik az Unió sokszínűségét, szükségessé teszik a tagállamok számára az Unió rugalmas fejlődési lehetőségeinek számbavételét.

2. Többsebességes Európa perspektívája

A flexibilis, rugalmas fejlődéssel kapcsolatban az elmúlt 15 évben több koncepció született. Az Unió egységes fejlődése intézményes formában – még ha először az *acquis* keretein kívül is – a schengeni együttműködés és a Gazdasági és Pénzügyi Unió létrehozásakor tört meg, és lépett egy olyan pályára, ahol az együttműködést szorosabbra fűző tagállamok nyitva hagyták a lehetőséget a kívül maradó országok számára a későbbi csatlakozásra. Míg azonban a korábbi megközelítések az Unió egységét célozták megerősíteni, addig az elmúlt hónapok fejleményei már az Unió válságba sodródására és szétföredezésére „kínálnak alternatívát”.

A többsebességes fejlődés koncepciója az elmúlt évtizedekben a föderális-kormányközi vita megoldási lehetőségeként merült fel. Az integráció mélyítése, azaz a tagállami hatáskörök és szuverenitás további átengedése a – tagállamok és a Közösség által együttesen gyakorolt – közösségi szintre több tagállam Európa politikájának kiinduló pontját képezi.

Az Unió rugalmas fejlődése tárgykörében több fogalmat használ a szakirodalom, amelyek jelentése egymáshoz közeli:

- többsebességes és kétsebességes fejlődés,
- „*à la carte*” Európa,
- változó geometriájú Európa.

Többsebességes és kétsebességes integráció: az Unió tagállamai között a közösségi jog alapelveire épülve, a közös értékek mentén azzal a céllal jönnek létre együttműködési formák, hogy bizonyos politikák vagy cselekvési tervek végrehajtásán keresztül előmozdítsák az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. A közösségi jogi keretek között beinduló különböző nyitott együttműködésekben az elindításkor nem vesz részt az összes tagállam. A kívül maradók később csatlakozhatnak az együttműködéshez.

A kétsebességes integráció a többsebességes integrációnak az a formája, amikor több tagállam egyetlen együttműködésben sem vesz részt az adott politikák terén beinduló kooperációk beindításakor, ezzel szemben néhány ország már a kezdetektől minden együttműködésnek részese. Így létrejön a magasabb integrációs fokot elérő országok köre, és az integrációban ideiglenesen lemaradó országok csoportja úgy, hogy az átjárás a két csoport között nincs kizárva a későbbi felzárkózás és az Unió egységének erősítése érdekében.

A „két sebesség” tehát a szakirodalom szerint önmagában nem zárja ki, hogy bármelyik ország bármikor csatlakozzon a magasabb integrációs fokot elérő országokhoz. Nagy a gyakorlati és politikai kockázata azonban annak, hogy huzamosabb lemaradás esetén, a lemaradók egyre korlátozottabb ráhatással rendelkeznek az integráció jövőbeli alakítására, és elsősor-

ban alkalmazkodó szerepet kell felvenniük. Ezért a kétsebességes modellt sokan eredendően fenntartással kezelik.

A la carte Európa: a fogalmat John Major volt brit miniszterelnök vetette fel. A koncepció szerint a tagállamoknak csak néhány, minimális közös uniós cél elérésére indokolt törekedni. A közösen megvalósítandó célokon kívüli területeken a tagállamok sajátos nemzeti érdekei egyedi megoldásokat tesznek szükségessé. Ez a modell-felfogás tehát korlátozza az integráció mélyítését azáltal, hogy csak egy kis számú területen irányozza elő az együttműködés szorosabbá tételét, illetve a tagok tetszés szerint, politikai megfontolások alapján választanak, hogy részt vesznek-e az adott intenzívebb együttműködésben vagy sem („opt-out” lehetősége).

Változó geometriájú Európa: legfőbb megkülönböztető jegye a résztvevő tagállamok által befogott európai tér, vagyis a koncepció szerint a tagállamok politikaként változó összetételű köre a többi tagállamnál intenzívebb együttműködést valósít meg. Ebben nem feltétlenül venne részt minden tagállam, illetve lehetőség nyílna részleges együttműködésre is. Ellentétben a többsebességes integrációs megoldással a koncepció nyíltan felvállalja, hogy az integrációs struktúrán belül olyan különbségek alakulhatnak ki, amelyek a legfejlettebb tagok és a lemaradó országok közötti tartós szétváláshoz vezethetnek, és az Unió egységes fejlődési perspektívája helyett a két vagy többfelé töredező Unió fejlődési pályáját idézhetik elő.

A rugalmas fejlődés három fenti keretére épülve több elképzelés létezik, amelyeknek közös elemük, hogy meghatározott politikákra (ahol az együttműködés beindítható) és adott tagállami csoportok (amelyek részt vesznek az együttműködésekben) kijelölésére tesznek kísérletet. Ilyen elképzelés többek között:

- a mag-Európa,
- a koncentrikus körök és
- az élcsoport koncepció.

Mag-Európa: a fogalmat az 1994-ben közzétett Lamers-Schäuble jelentés fejtette ki első alkalommal. Az elképzelés a német állami berendezkedés modelljét javasolta kiterjeszteni az Unióra. A föderális fejlődési irány mellett vezető szerepet kívánt adni a német-francia együttműködésnek az Unióban. A két országon kívül további néhány tagállam képezte volna az ún. „kemény magot”, amelyek külön intézményi háttér nélkül egyeztettek volna fellépésüket azzal a céllal, hogy meghatározzák az Unió kívánatos fejlődési irányát.

Koncentrikus körök Európája: Eduard Balladur volt francia miniszterelnök vezette be a fogalmat. Az elképzelés szerint az Európai Unió eltérő integráltsági fokú ország-csoportok közössége.

Élcsoport - „*avant-garde*”, „*pioneer group*” - *elképzelés*: Joschka Fischer a 2000-ben, a Humboldt Egyetemen elmondott beszédében fejtette ki az „európai magot” képező államok föderációjának koncepciójára épített élcsoport („*avant-garde*”) elméletet, amihez Jacques Chirac egy hónappal később csatlakozott („*pioneer group*”). Az elképzelés szerint az EU csak akkor képes továbblépni, ha a tagállamok azon része, amely elkötelezett az integráció mélyítése iránt, a politikai unió megvalósítását ellenző országok nélkül megy tovább, és mélyíti el az együttműködését új politikák terén. A koncepció abból indul ki, hogy az Unió végső céljáról folytatott vitát nem sikerül lezárni, és a kormányközi együttműködést pártoló tagállamok nélkül célszerű törekedni az Unió külső szerepvállalásának és az Unió hatékony működésének fokozását erősítő politikai unió kialakítása felé.

Románia csatlakozási folyamatában tehát nem látható pontosan, hogy milyen unióhoz fog csatlakozni az ország. Az Unió belső fejlődési pályáját a fent érintett két folyamat, a bővítés és mélyítés alapvetően meghatározza. A bővítés és a mélyítés kölcsönhatása során bekövetkezett változások az Unió szerkezetében, a hatalommegosztás terén az alábbi kérdést vetik fel: megmarad az Unió egységes entitásként, vagy a tagállamok eltérő jövőképe alapján az Unió széttöredezik, és a többsebességes jellege tovább erősödik. Az EU alkotmányozó folyamata olyan reformokat kíván elfogadtatni, amelyek megteremtik annak a lehetőségét, hogy az Unió egysége megerősödjön, és 27 taggal is működőképes legyen.

3. Alkotmányozás: Konvent és Kormányközi Konferencia

Az Unió éppen a bővítés intézményi feltételeit megteremtő Nizzai Szerződéshez csatolt az „Európai Unió jövője” címet viselő nyilatkozatban jejlölte meg a belső reformok fő irányait és szempontjait. A célokat a tagállamok egy évvel később, 2001-ben megerősítették az ún. Laekeni Nyilatkozatban, amelyben egyben rendelkeztek arról is, hogy az Unió átfogó reformja kidolgozását az Európai Konventre bizzák.

Az Európai Unió jövőjéről szóló nyilatkozatban felsorolt célkitűzések az Európai Unió és a tagállamok hatásköreinek pontosabb elhatárolását, a nemzeti parlamentek fokozottabb integrációs szerepvállalását és a szerződések egyszerűsítését célozták meg.

A reformintézkedések elsősorban az Unió hatékony működését és versenyképességének fokozását hivatottak elősegíteni. A nizzai célok megvalósítása mellett szükségessé vált az EU intézményrendszerének átalakítása is. Az intézményrendszer reformját úgy kell véghezvinni, hogy az Európai Unió hatékonyan működjön akár 27 vagy még több taggal is.

Az Európai Konvent 2002. február 28-án kezdte meg tevékenységét Brüsszelben. Az EU „alkotmányozó nemzetgyűlése” tizenöt hónapos tevékenysége eredményeképpen egy ambiciózus művet, az EU elsődleges jogforrásait egyesítő, illetve azt részben módosító Alkotmányos Szerződés tervezetét tett le az EU állam- és kormányfőinek az asztalára 2003 júniusában. A tervezetet a közösségi jog rendelkezései alapján a 2003. október 4-től 2004. június 18-ig működő Kormányközi Konferencia tárgyalta. Az Európai Unió tagállamainak állam- és kormányfői a Kormányközi Konferenciát lezáró 2004. június 18-i Európai Tanács ülésén elvi megállapodásra jutottak az Alkotmányos Szerződés szövegéről.

Az európai modell jövője, Európa értékei

Az Európai Konvent és ezt követően a Kormányközi Konferencia megerősítette, hogy az európai szociális modell vívmányainak és sajátosságainak fenntartása alapvető cél, amelyre a lisszaboni folyamat is épít: eszerint az Unió úgy kíván a világ legversenyképesebb gazdaságává válni 2010-re, hogy közben nem alakítja át radikálisan a szociális jóléti intézményrendszerét, nem szünteti meg minden esetben az állami monopóliumokat a közszolgáltatások területén, és nem eszközöl egyéb változtatásokat az európai jóléti modellben. A versenyképesség fokozását Európa továbbra is a hosszú távú társadalmi, gazdasági és környezeti tényezők figyelembevételével, a fenntartható fejlődés jegyében látja megvalósíthatónak.

Az Alkotmányos Szerződés 2. cikke szerint az Unió értékei, amelyek minden korábnál bővebben vannak megjelölve, az alábbiakat foglalják magukban: az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait –, a pluralizmus, a diszkrimináció-mentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség.

Az Unió célkitűzéseiként a béke, az unió értékeinek védelme és a népek jólétének előmozdítása mellett továbbra is alapvető a versenytorzulástól mentes egységes piac elérése, mely mellett a szabadság, biztonság és igazságosság térsége kap hangsúlyt. Megjelenik továbbá a fenntartható fejlődés elérésének célja, annak szociális és környezetvédelmi szempontjaival. A szociális piacgazdaság, szociális igazságosság, a kohézió, a tagállamok közötti szolidaritás, a kulturális és nyelvi sokszínűség, a külkapcsolatokban érvényesítendő fő elvek az alapvető célok további elemét képezik.

Kisebbségi jogok, mint az Európai Unió értékeinek európai szintű védelme

Magyarország az alkotmányozó folyamat során nagy hangsúlyt fektetett a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok Alkotmányos Szerződésben történő megfe-

elő megjelenítésére mind a Konvent, mind a Kormányközi Konferencia során. A magyar kormány négy prioritásának egyik legfontosabb eleme a Kormányközi Konferencián a kisebbségi jogok megjelenítése Európa alkotmányában.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak tiszteletben tartását mint európai értéket a Konvent során több konventtag javasolta megfelelő módon kifejezésre juttatni az Alkotmányos Szerződés tervezetében. Ezen beadványokat és ez irányú módosító javaslatokat döntően, de nem kizárólag a Konvent magyar résztvevői kezdeményezték.¹ Tény azonban, hogy egy ilyen irányú, a koppenhágai politikai kritériumokra épülő javaslatot 12 konventtag jegyzett, köztük az EU vezető államainak küldöttei is, így francia, ill. német delegáltak.² A Konvent során a magyar fellépés nem vezetett sikerre, azonban előkészítette a magyar kormány fellépését a Kormányközi Konferencia során, ahol sikerült elfogadtatni Magyarország igényét.

Magyarország 2003. október 13-án levelében kérte kisebbségi jogi javaslata napirendre tűzését az olasz elnökségtől, és egyidejűleg megküldte az Országgyűlés Európai Unió Nagybizottsága 2003. október 8-i ülésén konszenzussal elfogadott konkrét szöveges javaslatot, amely az unió értékei között irányozza elő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok megjelenítését.

I. 2. cikk: Az Unió értékei

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *beleértve a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait is* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetés-mentesség társadalmában.”

A magyar kormány a kisebbségi jogi javaslat vonatkozásában nem talált szövetségesre a Kormányközi Konferencia nyitó ülésén. A magyar felvetést október elején még egyetlen tagállam vagy csatlakozó ország sem támogatta. A 2003. október 27-i miniszteri forduló jelentette a fordulópontot, ekkor Ausztria és Olaszország nyíltan a javaslat mellé állt. Erre még több résztvevő fenntartásokat fogalmazott meg. Magyarország felvetését nyilvánosan Lettország és Szlovákia ellenezte a Kormányközi Konferencia kezdeti szakaszában. Románia a magyar javaslatot a 2003. november 20–21-i szakértői ülésen nyilvánosan megtámogatta azzal a kéréssel, hogy a szövegben egyértelmű legyen, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól és nem kollektív jogokról van szó. November folyamán további országok jelezték támogatásukat, és az olasz elnökségnek sikerült egy olyan kompromisszumos szövegjavaslattal előállni, amelyet a magyar javaslatot korábban fenntartással kezelő tagállamok is elfogadhatónak tartottak. A 2003. november végi miniszteri „konklávéra” terjesztett kompromisszumos csomag-

javaslatban az elnökség két ponton változtatott a magyar javaslaton: egyrészt kizárta a jogok kollektív értelmezésének a lehetőségét – kisebbségi jogok helyett a kisebbségekhez tartozó személyek jogait jelölte meg –, másrészt eltörölte a magyar javaslatban szereplő nemzeti és etnikai jelzőt, kizárólag a kisebbségi jogok formulájára szűkítve a javaslatot.

Módosított I. 2. cikk: Az Unió értékei³

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékeire épül. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a diszkrimináció-mentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

A kisebbségi jog terén elért eredmény *fontos előrelépésnek* tekinthető. Az Unió Szerződése első alkalommal jeleníti meg a kisebbségek jogait, ami az uniós szintű kisebbségvédelem alappilléret jelentheti.

Az Unió külső szerepvállalása

Az Unió értékeinek védelme külön célkitűzésként jelenik meg az Alkotmányos Szerződésben. Közös értékeinket a leghatékonyabban úgy tudjuk védeni, ha közös hangon beszélünk. Amennyiben külpolitikai kérdésekben 25 különböző véleményt képviselünk, sokkal kisebb ráhatást tudunk elérni, mintha egy szövivőt választunk, aki a közös európai álláspontot képviseli.

Az Unió nemzetközi szerepvállalásának erősítéséhez el kell érni, hogy a tagállamok szuverenitásuk további területeit ruházzák át a nemzetek feletti közösségi szintre minden olyan esetben, amikor az együttes fellépés hatékonyabbnak bizonyul. Az új globális kihívások időszakában, amikor számos probléma érint több országot egy időben, ha eltérő intenzitással, a válaszok megfogalmazását és a megoldásokat közösen kell megtalálni. Mindez Európa fokozottabb politikai egységesülési folyamatát vetíti előre. Ahhoz, hogy Európa versenyben tudjon maradni a világ más hatalmi központjaival, elkerülhetetlen tehát, hogy egyre egységesebben lépjen fel a nemzetközi szinten.

Az alkotmányozás során a tagállamok megállapodtak, hogy létrehozzák az uniós külügyminiszter posztját, felállítják az európai külügyi szolgálatot, és átláthatóbbá, közérthetőbbé teszik az Unió külső képviseletét. Több tagállam szerette volna elérni a Kormányközi Konferencia során, hogy a kül- és biztonságpolitika terén is térjenek át a tagállamok az egyhangú szavazásról – amely során bármely tagállam megakadályozhatja a döntés elfogadá-

sát – a többségi szavazásra. Ez a törekvés elsősorban az Egyesült Királyság fellépése eredményeképpen meghiúsult. Az egységesülő külpolitika felé néhez az egyhangú szavazás fenntartásával jelentős lépéseket megtenni. A vita mögött a kulturális különbözőségeken túl a tagállamoknak a világ egyes régióihoz fűződő különleges viszonyrendszerei húzódnak meg.

Intézményi és döntéshozatali reform

A Kormányközi Konferencia legérzékenyebb kérdésköre az unió intézményi és döntéshozatali reformja volt, melynek fő elemei: a minősített többségi szavazás meghatározása; a Bizottság összetétele; képviselői helyek az Európai Parlamentben; az Unió külügyminiszterének szerepe és hatáskörei; az Európai Tanács elnöklése és székhelye, a tanácsi formációk száma és a tanácsi elnöklés rendje. Az alábbiakban a reformok legfontosabb eleme, a minősített többségi szavazás meghatározásának kérdése kerül kifejtésre.

Az új szavazati rend érinti a tagállamok közötti, a tagállamok és az Unió közötti, illetve az Unió közös intézményei közötti viszonyrendszert. A reform fő szempontja az Unió működőképességének biztosítása volt. Az új szavazati rend végleges formája tehát meghatározza, hogy az egyes tagállamok mekkora beleszólással rendelkeznek a közös uniós ügyekbe, ami a tagállami érdekérvényesítés alapköve. Ebből kifolyólag az új szavazati rend a Tanácsban komoly érdekeket érint: megváltoztatja a tagállamok közötti hatalmi rendszert. A jelentősége a relatív, a tagállamok egymáshoz viszonyított súlyában ragadható meg.

Az Alkotmányos Szerződés szerint az új szabály alapján a minősített többségi szavazás (QMV) körébe tartozó kérdésekben a határozatok elfogadásához a tagállamok legalább 55 százalékának a támogatására van szükség, további feltétel, hogy a határozatot elfogadó országok képviseljék az Unió népességének legalább 65 százalékát.

A QMV jelenleg hatályos meghatározásának kérdését a Nizzai Szerződés vonatkozó jegyzőkönyve, amely 2004. november 1-én lép hatályba, illetve a 2004. október 31-ig tartó időszakban a Csatlakozási Szerződés rendezi Magyarország és a többi új tagállam részére.⁴

A nizzai bonyolult ún. „súlyozott” szavazati rendszer a kis és közepes méretű tagállamok számára előnyös, mivel a szavazatok 27 százalékával – akár lakosságszámuk 18 százalékával – blokkolhatnak döntéseket. Fontos körülmény, hogy a 2004. május 1-i bővítés következtében felbillent a kis és közepes, valamint a nagy tagállamok közötti számbeli egyensúly, amely az alapító hat ország között fennállt (3 nagy – 3 kis és közepes ország), és az 1995-ös bővítésig fennmaradt. A május 1-i kibővítést követően az Uniót 6 nagy ország és 19 kis és közepes állam alkotja. A kis és közepes országo-

kat előnyben részesítő „súlyozási” rendszer fenntartásával csökken a nagy országok csoportként való befolyása az unió döntéshozatalára.

A legfontosabb különbséget a nizzai szavazati rend és a kettős többség rendszere között az jelenti, hogy az új rendszerben a kis és közepes országok blokkolási lehetőségei jelentősen szűkülnek, miközben a nagy tagállamok blokkoló ereje megerősödik.

A Kormányközi Konferencia során a vita először a nizzai szavazati rendszer feladásáról folyt, ezt követően a 2003. decemberi sikertelen brüsszeli Európai Tanács után, az ír elnökség időszaka alatt a Konvent által rögzített tagállami és népességi arányszámok módosításáról szolt.

A Konvent tervezete szerint – amely a tagállami arányt 50 százalékban, a népességi arányt 60 százalékban határozta meg – csak a négy nagy tagállam (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország) képes három országból álló blokkoló – a döntéseket megakadályozni képes – csoportot képezni. A népességi mutató emelése a nagy tagállamok és Spanyolország, Lengyelország érdekhelyzetét javítja, és a közepes országok döntéshozatali súlyát csökkenti. A tagállami mutató emelése ellentétes irányban a kis és közepes országok érdekhelyzetét érinti kedvezőbben. A Kormányközi Konferencia tárgyalásai során Spanyolország kérte, hogy a népességi küszöböt 66,66 százalékban határozza meg az Alkotmányos Szerződés. Ez Románia számára előnyös helyzetet teremthetett volna, mivel Románia képessé válhat Németországgal és Franciaországgal együtt megakadályozni a számára kedvezőtlen döntések elfogadását, és ezáltal a saját érdekeinek megfelelően befolyásolni a döntéshozatalt. Azonban a Kormányközi Konferencia során a kétharmados aránynál alacsonyabb küszöb megállapítása mellett kiegészítő feltételként rögzítették azt is, hogy legalább négy tagállam szükséges a döntések megakadályozásához.

A rendkívül kényes kérdéssel kapcsolatos fellépése meghatározása során Magyarország két szempontot vett figyelembe: 1. A kis és közepes országok játsszanak érdemi szerepet az Unió döntéshozatalában a tagállamok egyenjogúságának elve alapján. 2. Az Unió intézmény- és döntéshozatali rendszere a lehető leghatékonyabb legyen (a döntések könnyen megszület-hessenek). Ennek alapján Magyarország álláspontja az volt, hogy a két kritériumot azonos szinten határozzák meg.

Záró gondolatok

A vitaindító Gerhard Schröder német kancellár szavait idézi, miszerint az Európai Unió működőképességét csak az európai alkotmány elfogadása biztosíthatja, az integráció továbbépítésében viszont a többsebességes unió a célszerű módszer.

Összességében megállapítható, hogy az intézményi csomag a maga egészében kellő egyensúlyt biztosít egyfelől a kormányközi és a közösségi

módszer alkalmazása, másfelől a kis és közepes, illetve a nagy tagállamok közötti érdekérvényesítés terén ahhoz, hogy a kibővített Európai Unió a tagállamok egyenjogúsága és a hatékonyság kritériuma alapján a jövőben a közösségi politikák tényleges végrehajtására és továbbfejlesztésére összpontosíthasson.

Az elfogadott Alkotmányos Szerződés olyan egyensúlyt hoz létre, melynek révén elkerülhető a többsebességes fejlődésből következő széttöredezés, ugyanakkor számítani kell arra, hogy a rugalmas integráció keretében jelenleg működő euro-övezet, illetve a schengeni együttműködésen kívül több területen is létrejöhet megerősített együttműködés, és így megerősödhet az Unió többsebességes jellege.

A „finalitás-vita” megoldatlansága miatt, ami a tagállamok túlságosan eltérő jövőképéből adódik, az Unió egységes fejlődése megtorpanhat. A „kétsebességes” EU-ban nem várt dezintegrációs folyamatok is elindulhatnak, és létrejöhet egy ún. „állandósult bővítési folyamat”, amelyben az új tagállamoknak – köztük Magyarországnak és a jövőben Romániának is – folyamatosan a csatlakozási folyamatban tapasztalt adaptációs kényszer alapján, csak korlátozott kezdeményezési lehetőséggel rendelkezve uniós tagként is elsősorban alkalmazkodniuk kellene a „mag” részét képező tagállamokhoz. Erre már a magyar tagság első éveiben is látunk példát: az új tagállamok május 1. után az euro-zóna, illetve a Schengen térség előszobájában várakoznak több évig.

Budapest

Lezárva: 2004. június 29.

Irodalom

A Konvent teljes dokumentációja elérhető: <http://european-convention.eu.int>

A Kormányközi Konferencia honlapja: http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?lang=EN

A magyar konventtagok és mások közösen jegyzett módosító indítványa a kisebbségi jogok védelme tárgyában, Article I-2: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/2_Art I 2 BalázsEN.pdf

Az Európai Konvent magyar résztvevőinek beadványai és módosító javaslatjai, <http://www.kum.hu/eu/konvent.pdf>

Az ír elnökség kompromisszumos módosító indítványai: CIG 78/2004

Amato G., Crespo B., Barnier M., Bildt C., Brok E., Bruton J., Butler M., Durieux J., Ellemann-Jensen U., Krenzler H-G., Rhein E., de Schoutheete, Serra E.: *Salvaging the Wreckage of European Constitution: Political Options for 2004*. Friends of Europe, Brüsszel, 2004. április.

Balázs Péter: Article 2: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/Art_2_Balázs.pdf

CDU-CSU Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur europäischen Politik, 1994. szeptember 1.

Dehousse F., Coussens W., Grevi G.: Integrating Europe, Multiple Speeds – One Direction?, European Policy Centre, Brüsszel, 2004. április.

Duff A.: What Happened in Brussels? Centre for European Policy Studies, 2003. december 16.

Egyéni magyar módosító javaslatok és beadványok az ASZ szövegtervezetéhez a nemzeti kisebbségi jogok védelme tárgy körében

Ehlermann C.-D.: Increased differentiation or stronger uniformity? EIU Working Paper RSC no. 95/21.

Európai Alkotmány, Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról – tervezet. *Európai Füzetek*, 2003. http://www.stratek.hu/images/pdf/EUF00_Kulonszam2.pdf

Fazekas Judit: A hatáskörmegosztás és a döntéshozatal kérdései az Európai Unió alkotmányos szerződésének tervezetében. *Európai Tükör*, 2003. 7. sz., 9–20.

Gordos Árpád – Ódor Bálint: Az Európai Konvent és Magyarország helye az integrációban. *Európai Tükör*, 2003. 3. sz. 35–58.

Gordos Árpád – Ódor Bálint: Konvent után. Konferencia előadás. *Európai Tükör*, 2003. 6. sz. 3–16.

Gordos Árpád – Ódor Bálint: Az EU alkotmányozási folyamata magyar szemszögből a Kormányközi Konferencia alapszakasza után. *Európai Jog*, 2004. 1. sz.

Szájer József: „Unity in diversity – Proposal for the representation of national and ethnic minorities in the institutional system of the European Union Committee of National and Ethnic Minorities (CONEM)”. „Egység a különbözőségben – Javaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére vonatkozóan az Európai Unió intézményi rendszerében (Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága)”, 2003. február 26. CONV 580/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00580en03.pdf>

Vastagh Pál: Európai Alkotmány – európai szociális modell. *Európai Tükör*, 2003. 7. sz. 3–8.

Vastagh Pál: Article 3: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/3/Art3_Vastagh.pdf

Jegyzetek

¹ Egyéni magyar módosító javaslatok és beadványok az ASZ szövegtervezetéhez a nemzeti kisebbségi jogok védelme tárgy körében: Balázs Péter: Article 2: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/Art_2_Balázs.pdf; Szájer József: „Unity in diversity – Proposal for the representation of national and ethnic minorities in the institutional system of the European Union Committee of National and Ethnic Minorities (CONEM)”/

„Egység a különbözőségben – Javaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére vonatkozóan az Európai Unió intézményi rendszerében (Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága)”, 2003. február 26. CONV 580/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00580en03.pdf>; Vastagh Pál: Article 3: <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/3/Art3Vastagh.pdf>; Balázs, Szájer, MacCormick, Eckstein-Kovács, Szent-Iványi konvent tagok és póttagok közös beadványa „Respect for minorities and the European constitutional structure”/„Az európai alkotmányos berendezkedés és a kisebbségek védelme”, 2003. március 25. CONV 639/03; <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00639en03.pdf>

² A magyar konventtagok és mások közösen jegyzett módosító indítványa a kisebbségi jogok védelme tárgyában, Article I-2: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/2_Art I 2 Balázs EN.pdf

³ CIG 81/04

⁴ Románia döntéshozatali súlyát szintén a Nizzai Szerződés jegyzőkönyve foglalja magában.