

TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN

## A BRÜSSZELI KONVENT ALKOTMÁNYTERVÉNEK HÁTTERE: AZ EU ALKOTMÁNYÁNAK SZÜLETÉSÉT ÖVEZŐ VITÁK, MEGVALÓSÍTÁSRA NEM KERÜLT TERVEK ÉS „ARCHAIZMUSOK”

### BEVEZETÉS

Az európai alkotmányozási folyamat nizzai szakasza nem tekinthető előzmény nélküli folyamatnak. Elég csak az európai egység gondolatot megalapozó európai tervekre (Dubois-tól Crucén és Podjebrád Györgyön keresztül Sully, Saint Pierre, Victor Hugo, Briand terveire gondolni). Szűkebb előzményként – immár az EK keretein belül – feltétlenül meg kell említeni az 1960-as évek elején született Fouchet-terveket, melyek kimondottan egy politikai unió létrehozását tűzték ki célul.

Körülbelül 210 évvel a jogalkotás számos területén univerzális igényekkel fellépő francia forradalom után, Európa demokratikus úton történő integrációját követően, immár egy egész kontinensre kiterjedő, a polgári jogok biztosítását magába foglaló alkotmány megteremtése vált aktuálissá.

Jelen tanulmány célja nem a lassan mindenki által közismertté váló európai alkotmány elemzése, hanem az alkotmányozási folyamat történelmi-analitikus síkú megközelítése, a Konvent vitáiban megfogalmazódott álláspontok, megvalósításra nem kerülő tervek, illetve „archaizmusok” felvillantása – a teljesség igénye nélkül.

## MIÉRT NEM VOLT „ALKOTMÁNYOZÓ NEMZETGYŰLÉS” A KONVENT?

A 2001. decemberi, laekeni csúcson elfogadott ún. „Laekeni deklaráció az EU jövőjéről”<sup>1</sup> című dokumentum III. fejezete rendelkezett egy „Európa jövőjéről döntő gyűlés” összehívásáról. Ezt a gyűlést az Európai Tanács hívta tehát össze a következő kormányközi konferencia előkészítése céljából.

Sokan szkeptikusan figyelték a Konvent működését, és érvelésükben számos elgondolkodtató tényező található: A Konvent nem volt felruházva valódi alkotmányozó hatáskörrel, csupán javaslatérteli joggal rendelkezett a következő kormányközi konferencia számára. Magyarán, az alkotmány végleges formáját nem az „alkotmányozó nép” – az eredetileg minél szélesebb körök képviselőit, illetve on-line fórumok figyelembe vételére alapozott „nemzetgyűlés” – hanem a tagállami végrehajtó szervek alakították ki, melyeknek elvileg az egész tervezet elvetésére is joguk volt. E szempontból sokatmondó a laekeni nyilatkozat szövege: A Konvent *„olyan záródokumentumot hoz létre, mely vagy különböző opciókat pontosítva a különböző álláspontokat, vagy konszenzusjavaslatokat tartalmazhat [...] a záródokumentum kiindulópontként szolgál a kormányközi konferencia számára, amely a végső döntést fogja meghozni”*.<sup>2</sup>

## A KONVENT LÉTREJÖTTE, VEZETŐI ÉS FELÉPÍTÉSE

Az alkotmányozó konvent a 2002. 02. 27-ei informális elnökségi üléssel kezdte meg működését és 2003 júniusában mutatta be a kész alkotmánytervezetet, még a június 20-21-re kitűzött Európai Tanács (EiT) thesszaloniki ülése előtt.

A Konvent vezetője a francia sajtó által VGE-nek „becézett” VALÉRY GISCARD D’ESTAING volt, aki az UDF vezetőjeként 1974 és 1981 között Franciaország köztársasági elnöki tisztségét töltötte be. Anélkül, hogy részletes elemzésnek vetnénk alá Európa-politikáját, meg kell említeni, hogy Helmuth Schmidt német kancellárral együtt az ő nevéhez fűződik az Európai Tanács intézményesített bevezetése 1974-ben. (Az EiT terve először a Fouchet-tervekben bukkan fel.) Európához fűződő viszonya elnöksége után csak erősödött: 1989-1993 között az Európai Parlament képviselője volt, 1989 és 1997 között pedig a Nemzetközi Európai Mozgalom (*Mouvement Européen International*) elnöki tiszttét töltötte be. A 76 éves politikus 1997-től az Európai Közösségek és Régiók Tanácsának (CCRE) elnöke, mely tisztséget napjainkban is betöl-

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

ti, illetve tagja a Régiók Bizottságának.<sup>3</sup> VGE személyében tehát jelentős és széleskörűen elismert európai politikusra bízta a Konvent vezetését. Jelzésértékű azonban az is, hogy VGE személyében a testület irányítását nem egy föderalista ill. a szupranacionalizmus mellett elkötelezett személy, hanem a konföderatív, államok Európáját hangsúlyozó irányvonal képviselője látta el.<sup>4</sup>

A Konvent irányítását VGE-n kívül két alelnök, a francia születésű belga Jean Luc Dehaene és az olasz Giuliano Amato adta. Dehaene-nel a „frankofónok” 2/3-os többségbe kerültek a „vezetésben”, alighanem v itathatatlan kontinuitásban a '60-as évektől eredő céllal, miszerint a franciák legfőbb vágya közös alkotmányt adni Európának.

A belga politikus jelenleg Vilvoorde polgármestere és az Európa Kollégium Adminisztratív Tanácsának elnöke. 1992-99 között Belgium miniszterelnöke volt.<sup>5</sup> Megemlítendő, hogy R. Lubbers holland miniszterelnökkel adóz csatákat vívott 1995 előtt az EU Bizottságának elnöki tisztségéért. A befutó végül a később a Bizottság élén korrupciós botrányba keveredett luxemburgi miniszterelnök Jacques Santer lett.<sup>6</sup>

Giuliano Amato a NYU Law School jogászprofesszora és a Firenzi Európai Egyetemen is tanít. Jelenleg az olasz Szenátus tagja, 1987-89 és 1999-2000 között pénzügyminiszter volt. A Konvent nézőpontjából azonban fontosabb tényezőnek számít, hogy 1998-99 között ő töltötte be Olaszországban az alkotmányos reformok miniszterének funkcióját. 1992-93, illetve 2000-2001 között – tehát 2 válságperiódusban – az ország miniszterelnöke. Érdekes, – legalábbis a Konvent honlapján közzétett önéletrajz erre enged következtetni – hogy semmilyen tisztséget nem töltött be az EU-intézményekben.<sup>7</sup> Összességében megállapítható, hogy szürkébb egyéniség VGE-nél.

A Konvent 105 tagból állt. Ezek – az elnököt és a két alelnököt leszámítva – a következő csoportokból tevődtek össze:<sup>8</sup>

- a tagállamok állam-, vagy kormányfőjének tagállamonként egy-egy képviselője, összesen 15 fő
- a tagjelölt államok állam-, vagy kormányfőjének jelöltként egy-egy képviselője, összesen 13 fő

<sup>3</sup> <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Giscard.pdf>

<sup>4</sup> Megjegyzendő, hogy a Charles de Gaulle tábornok által megalapozott francia külpolitika az idők folyamán úgy tűnik alapvető céljaiban nem, csak módszereiben változott az európai ügyek területén.

<sup>5</sup> <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Dehaene.pdf>

<sup>6</sup> A 15-ök p. 43.

<sup>7</sup> <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Amato.pdf>

<sup>8</sup> <http://european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=FR>

- a tagállamok nemzeti parlamentjeinek tagállamonként két-két, összesen 30 képviselője
- a tagjelölt államok nemzeti parlamentjeinek tagállamonként két-két, összesen 26 képviselője
- az Európai Parlament 16 képviselője
- az Európai Bizottság két képviselője.

A Konvent minden címzetes tagja rendelkezett egy-egy helyettessel. A gazdasági és szociális bizottság 3 tagja, a régiók bizottságának hat tagja, a szociális partnerek három képviselője és az európai média, mint megfigyelők követhették nyomon a munkát. A laekeni csúcs zárónyilatkozata kimondta, hogy a csatlakozásra váró tagállamok teljes jogú tagjai a konventnek, de a tagállamok között kialakult konszenzus kötelezi őket is.

A magyar felet a nemzeti parlament részéről Vastagh Pál<sup>9</sup> (MSZP) (helyettese: Szent-Iványi István SZDSZ) és Szájer József<sup>10</sup> (Fidesz MPSZ) (helyettese: Kelemen András MDF) képviselte. A magyar kormányt Balázs Péter (helyettese: Gottfried Péter) képviselte.

## AZ ELNÖKSÉG, A TITKÁRSÁG ÉS A MUNKACSOPORTOK

A Konvent csúcshintézménye a 13 tagú Elnökség (Praesidium), amit a következő elemek alkottak:<sup>11</sup>

1. az elnök és két alelnök
2. az EP két képviselője
3. a Bizottság két képviselője
4. a nemzeti parlamentek két képviselője
5. a spanyol, a holland és a görög kormányok képviselői (ezek az államok adták az EU Tanácsának elnökségét a Konvent fennállása alatt)
6. az Elnökség minden ülésére meghívott egy, a tagjelölt országok által a Konventbe delegált személyt.

A laekeni záródokumentum szerint a Bíróság és a Számvevőszék elnöke is részt vehetett az ülésein, amennyiben erre meghívást kap. A Konvent elnöke az Európa Tanács minden ülésén szóban számolt be a munkák előrehaladtáról.

Az Elnökség általában havonta két alkalommal ülésezett. Minden plená-

<sup>9</sup> IV. Munkacsoport

<sup>10</sup> III. Munkacsoport

<sup>11</sup> <http://european-convention.eu.int/> - Praesidium

ris ülés előtt és egyszer az ülések között. E szerv határozza meg a plenáris ülések napirendjét, illetve felügyelte a Fórum tevékenységét és szervezetét.

A(z akkor még) csatlakozásra váró államok képviseletében a szlovén parlament képviselője, Alojz Peterle vehetett részt az elnökségi üléseken, akit ezen tagállamok képviselői jelöltek ki e feladatra.

A Konvent munkája természetesen az EU akkori 11 hivatalos nyelvén folyt a legnagyobb nyilvánosság mellett. További fontos intézmény a Titkárság (*Secretariat*), melyet az angol Diplomáciai Szolgálat volt felelőse, Sir John Kerr és helyettese, Annalisa Giannelle európai tisztségviselő vezetett.

A Konvent tíz ad hoc munkacsoportot (*Groupe de travail, ill. Workgroup*) állított fel, nevüket a leendő alkotmány egy-egy kulcsfogalma vagy fejezetcíme adta. Olyan témákra összpontosítottak, melyekben a plenáris üléseken nehéz lenne elmélyülni. Feladatuk az adott témákra vonatkozó jogszabályok megfogalmazása volt, munkájuk eredményéről pedig beszámolókat fogalmaztak meg.<sup>12</sup>

A munkacsoportok a következők:

- I. Szubszidiaritás
- II. Charta
- III. Jogi személyiség
- IV. Nemzeti parlamentek
- V. Kiegészítő kompetenciák
- VI. Gazdasági kormányzat
- VII. Külügyi tevékenység
- VIII. Védelem
- IX. Egyszerűsítés
- X. Szabadság, biztonság és jog
- XI. Szociális Európa

## FRAKCIÓK ÉS CÉLOK

Az európai integráció fejlődését számos integrációs elmélet (föderalizmus, funkcionálisizmus, kormányköziség stb.) próbálta meg leírni, ill. a jövőre vonatkozólag terveikkel befolyásolni. A Konvent „frakciói” az integrációs típusok különböző ágainak képviselői. Lássuk tehát a „frakciókat:”

1. liberálisok (gazdasági vonal)
2. a „semmi változást” képviselő konzervatívok (jelen esetben a konföderáció hívei)

<sup>12</sup> 2002.11.14-én, de számuk folyamatosan bővíülhet.

3. a Bizottság megerősítése útján erősebb koordinációt szorgalmazók (föderalisták).

Ezek a markánsan eltérő irányok elvileg minden területen blokkolhatták volna a megegyezést. A végeredményt ismételten a konföderáció és föderáció híveinek kompromisszuma döntötte el. A folyamat lényegét tekintve összefoglalva elmondható, hogy a föderális eszmék kerültek előtérbe a már eddig is bevált metódus (*Maastricht, Amszterdam, Nizza*) szerint.

1. Föderális intézményi keretek létrehozása – az első lépésben még homályos ill. igen gyenge hatáskörökkel, (a jelen esetben az EU elnöki, ill. az EU külügyminiszteri tisztség) általában kormányközi kontroll mellett.

2. Második lépcsőben fokozatos hatáskörbővítésről és a kormányközi kontroll fokozatos – hosszú távú – gyengítéséről beszélhetünk, erősítve esetlegesen az EU-szintű kontrollt (*Európai Parlament*).

## MEGVALÓSÍTÁSRA NEM KERÜLT TERVEK AZ ALKOTMÁNYOZÁS FOLYAMATÁBAN

Alábbiakban néhány érdekesebb példán vegyük szemügyre az integráció új formáját kialakító vitákban a fenti frakciók véleménykülönbségeinek 1-1 cikk keretében történő kikristályosodását.

### KETTŐS REALITÁS: AZ EU RÉGI-ÚJ DEFINÍCIÓJA

1992-ben a Maastrichti Szerződés egyik messzemenő és zseniális húzása volt az „Európai Unió” gumifogalmának bevezetése. E névvel – mely egyfelől immár végérvényesen túlmutat a csupán gazdasági együttműködésen, ugyanakkor nem célozza meg a föderációt – mind a föderáció, mind a konföderáció híveit meg lehetett nyugtatni.

Azonban a Konvent alkotmányozó tevékenysége mindjárt beleütközött az új képződmény definíciójának problémájába. Az I. rész I. cikkelye VGE javaslata szerint egy olyan entitást vezetett volna be, melyre négy különböző névváltozat-javaslat született. A négy név azért is fontos, mert ez a legszűkebb foglalat az EU fejlődéséről és szerepéről kialakított eltérő véleményeknek:

1. Európai Közösség (*Communauté Européenne* – hagyományos fejlődés, gazdasági preferencia)
2. Európai Unió (*Union européenne* – ’92-es kompromisszum)
3. Európai Egyesült Államok (*États-Unis d’Europe* – föderalisták, Bizottság-vonal)
4. Egyesült Európa (*Europe unie* – konföderatív vonal, az államok Európája).

VEGE nem titkolta el, hogy mely megnevezés lenne számára a legelfogadhatóbb: „*Vajon a fiatalok 25 év múlva mely kifejezést fogják preferálni, azt hogy Unió vagy azt, hogy Európa? [...] Olyan nevet kell választani, amelynek karaktere van*”.

Természetesen a 2. változat (Európai Unió) maradt meg az alkotmánytervezetben, hiszen a status quo megőrzése tűnt a legésszerűbb megoldásnak. Amennyiben viszont akár a „legszélsőségesebb” 4. változat került volna be, az eredeti szövegben a cikk második – azóta módosított – részében annál is inkább kivilágolt volna a rafinált kompromisszum. Érdekes jogi trükközésnek lehetünk itt tanúi: az itteni félreérthetetlen „magyarázat” hivatott megteremteni a konföderáció híveinek „lelki egyensúlyát”: „*Államok Uniójáról* (ti. konföderációról!) *van szó, mely megőrzi a nemzeti identitást, szorosan koordinálja politikájukat európai szinten és a föderális világban számos közös kompetenciát irányít. A cikk elismeri az Unió sokszínű karakterét [...]*”.

Mindez tehát nem lett volna más, mint egy „föderatív konföderáció” vagy egy „konföderatív föderáció” jogi normák szerinti megalapozása.<sup>13</sup> Nincs ebben semmi rendkívüli, ez lenne a jelenlegi felállás pontos leírása. Az első cikk hű tükrö e kettős realitásnak.

#### KONKURENS ÚJ INTÉZMÉNYEK, VAGY A BIZOTTSÁG MEGERŐSÍTÉSE?

Az október 28-án nyilvánosság elé tárt tervezet 19. pontja felvetette egy ún. „Európa Népei Kongresszusának” (*Congrès des peuples d'Europe*) felállítását. Ez a kezdeményezés nyilvánvalóan a konföderációt szorgalmazók célja volt, és burkolt támadást intézett az eddig is viszonylag korlátozott jogkörrel rendelkező Európai Parlament ellen. A föderáció párti, és a berlini Humboldt egyetemen önálló reformjavaslatokkal fellépő Joschka Fischer nem véletlenül fogalmazott óvatosan: (a Kongresszus) „*érdekes ötlet, de nem gyengítheti az Európai Parlamentet*”.

Miről is lett volna tulajdonképpen szó? Az új intézmény párhuzamosan működött volna az EP-vel, magába foglalta volna ennek és a nemzeti parlamenteknek a képviselőit.

Szemléltetésképpen álljon a következő példa: Franciaországban a választói magatartást vizsgálva figyelhető meg, hogy az EP választásoknál – ami körülbelül a képviselőházi választások közti idő felére esik – a mindenkori ellenzékiek kerülnek előtérbe, egyrészt a protest szavazatok, másrészt a francia

<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy például a svájci alkotmány címe jogi értelemben hasonlóan abszurd: *A Svájci Konföderáció* (Confédération Suisse, Schweizerische Eidgenossenschaft) *Föderatív Alkotmány*. V.ö. Túrke András István: Svájc alkotmánya napjainkban in Pp. (Politikai, Politikatudományi szak-lap, ELTE-BTK) 2002. máj. III. évf. 3. sz.

rendszer és közgondolkodás azon alapvető jellegzetessége miatt, hogy a vesztes felet is „kompenzálják” illetve, hogy a győztes fél ne erősödjön meg túlságosan. Ráadásul jellemző az EP választásokon a kispártok és a szélsőségek előretörése. Az új Kongresszus felállításával tehát minden pártpolitikai tényező nyer, az éppen nemzeti szinten regnáló pártok is hasonló beleszólást kapnának az európai ügyekbe, mint az EP-többséget adó pártok.

VGE az új intézményt övező találgatásokat eképpen kommentálta: „*A Kongresszust számos kérdés és esetenként félelem övezi – mint általában minden újdonságot [...] Valójában nincs különbség a Kongresszus és a Konvent (t.i. a jelenlegi alkotmányozó konvent) között [...] demokráciában vannak olyan pillanatok, amikor kellően széles alapot kell biztosítani a nagy döntések meghozatalához.*”

A Le Monde kommentárja szerint a „kutya” lényegében a jelenlegi intézmények alkotmányos rögzítésében van „elásva.” Ilyen beállításban kissé cinikusnak tűnik a VGE-i megállapítás: „*Minket nem érdekel az Unión belüli hatalmi harc.*”

#### A FOUCHET TERVEK „ÁRNYÉKA KÍSÉRT”?

Fouchet-tervek alatt a de Gaulle által szorgalmazott új európai rend megteremtését célul tűző Christian Fouchet (majd Cattani, az olasz külügyminisztérium államtitkára) vezette bizottság javaslatai értendők, melyek a '60-as évek elején végül nem valósultak meg. A tervek lényegében de Gaulle elnök által elképzelt európai együttműködés kikristályosulásának tekinthetők.

A vonatkozó magyar szakirodalom igencsak szűkszavú, illetve némiképpen egyoldalú képet ad a Fouchet tervekre és az egész de Gaulle-i Európa-politikára vonatkozóan. Ez a kép alapvetően abból áll, hogy a francia európai politika az integráció gátjaként működött az 1960-as években, nemcsak, hogy megpróbálta megtorpedózni a Bizottság működését de legfőbb érdeke annak felszámolása lett volna, továbbá irreális, a francia dominanciát biztosító tervekkel (Fouchet tervek) állt elő az európai politikai rendezést illetően, valamint az angol csatlakozás legfőbb gátját, de legjobb esetben is az integráció mellékvágányát képezte.

Ez az egyoldalú kép azonban nélkülözi a francia (és a vele nemegyszer rokon vagy azonos német szándékok ismertetésén túl ezek beható ismertetését. Hogy mennyire „irreálisak”, „francia dominanciájúak” továbbá „angolellensek” voltak ezek a tervek, arról itt legyen elég R. N. Coudenhove-Kalerginek, a Páneurópai Unió alapítójának és elnökének a véleményét idézni. (Kalergiről tudni kell, hogy elképzelései a föderális unióról szöges ellentétben álltak a de



Gaulle-i konföderáció tervével. A két európeér politikus ennek ellenére jó barátságban volt, pontosabban de Gaulle-nak sikerült megnyernie Kalergi szimpátiáját.) „Hosszú előkészítés után az Európaiac (Közös Piac) hat kormánya közös programban egyezett meg: ez volt az ún. Fouchet-terv, azaz lényegében a »de Gaulle-Adenauer-Terv«. A Páneurópai Unió támogatta, míg az európai unió ellene volt. [...] (A tervet a Páneurópai Unió 1960-as nizzai kongresszusa nagy többséggel támogatta.) [...] Csak egy leendő szuverén államok szövetsége, mint amiről a Fouchet terv szólt, hagyta nyitva Anglia számára az ajtót egy későbbi belépés esetére. (...)”<sup>14</sup>

### AZ I. FOUCHET TERV (1961. OKTÓBER 19.) FŐ JELLEMZŐI

Az alábbiakban röviden vegyük szemügyre az első, az EK keretein belül elkészült és megvitatott európai alkotmányterv főbb jellemzőit. Az I. Fouchet-terv egy konföderáció politikai alkotmánytervezetének tekinthető, ami az 1957-es Római Szerződéssel együtt az Unió jogi alapját alkotta volna. A szerződés preambulumban a következő kulcsszavak utaltak a konföderáció alapelveire: „az Európa sokféleségét tiszteletben tartó szabadság” „késznek mutatkozva alapvető érdekeik közelítésére”<sup>15</sup> (tehát nem integrálására).

Feltűnő elem még a konzervatív elveken nyugvó közös múlt és civilizáció hangsúlyozása, („további előnyökkel jár majd az európai civilizációra nézve”) mint az integráció legfontosabb (szellemi) alapja, a gazdasági integráció megindulásával létrejött együttműködéssel szemben, amit a jelen szerződés – bármennyire politikai jellegű is – szintén megemlíthetne. A három gazdasági szerv, az ESZAK az EGK és az EURATOM a már megindult együttműködés közös területeiként kerültek említésre.

Az első cím – Az európai népek uniójáról I. cikkelye deklarálta az államszövetség létrejöttét: „A jelen szerződéssel létrejön az Államok Uniója – a továbbiakban: Unió. Az Unió felbonthatatlan, a népek és a tagállamok önállóságának, a jogok és a kötelezettségek egyenlőségének elismerésére épül”.

Ezt követte az együttműködés színtereinek, tehát a közös területeknek a felsorolása: a közös – azaz a „közös érintettségű” területekre eső<sup>16</sup> – külpolitika, a kultúra, és a védelmi politika. Mindezekhez kapcsolódik még az alapvető emberi jogokhoz, a demokráciához stb. való kötődés kihangsúlyozása, amire már a preambulumban is történt utalás.

A közös védelmi politika megemlékezésével azonban a szerződés első kényes

<sup>14</sup> Richard Coudenhove-Kalergi: Egy élet Európáért – Memoárjaim, p. 335-345.

<sup>15</sup> rapprochement

<sup>16</sup> Például Martinique megvédését egy esetleges külső támadás esetén Franciaország saját (és nem közös európai) feladatnak tekintette volna.

pontjához érkezünk. A jogi nyelvezet ügyes csomagolása mögül itt már markánsan kitűnik a de Gaulle-i elképzelések egyik sarokpontja, az önálló európai védelmi politika megteremtése. A szerződés szavai szerint: „*közös védelmi politika bevezetésével*”<sup>17</sup> – tehát a NATO azaz, az atlanti integráció már létező közös védelmi politikájával szembeni új európai védelmi politika bevezetése. Ezen a téren még Adenauer sem volt hajlandó a francia elképzelések támogatására.

Arra nézve, hogy az új szövetség milyen kapcsolatban állna a NATO-val de Gaulle elképzeléseinek ismeretén kívül a szerződés alábbi homályos szavai utalnak: „*a többi szabad nemzettel együttműködve*”.<sup>18</sup> A francia kifejezés „*en coopération avec*”, itt jóval valószínűbb, hogy két szövetség közötti és nem egy adott szövetségen – a NATO-n – belüli együttműködésre utal. Mindez pedig még egy lépéssel túl tett az előzőeken, mert már előre vetítette a Hatok esetleges (kollektív) kilépését a NATO-ból.<sup>19</sup>

Ezeket a feltételezéseket erősítették a későbbiekben tárgyalásra kerülő el- lenvetések az Ötök részéről, akik kiérették a valódi szándékot.

## A LEGFONTOSABB SZERV A TANÁCS

Az Unió mint jogi személyiség deklarálása jelzi, hogy a jelen szerződés túlmutatva az államközi szerződések keretein új politikai intézményt hozott volna létre. Az Unió legfontosabb szervei a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Politikai Bizottság lettek volna.

A Terv által fölvázolt alkotmányos rendszer bizonyos elemeinek megléte máig is kitapintható napjaink Európai Uniójában. A legfontosabb szerv a döntéshozói jogkörökkel felruházott Tanács, ami két formában létezik: állam- és kormányfők tanácsa, illetve külügyminiszterek tanácsa. A két szint lényegében kiegészíti egymást, mégpedig úgy, hogy az előbbi ülései közötti időszakban hívják össze az utóbbit.

A Tanács belső felépítésére vonatkozólag a terv nem sokat árul el. Ismerve a de Gaulle-i elképzeléseket minden valószínűség szerint direktoriális jellegű lett volna. Emellett szól az is, hogy a terv semmilyen különleges jogosítványokkal nem ruházta fel elnökét, valamint az a tény, hogy a Tanács döntéseit az egyhangúság elve alapján hozta volna meg. Ez pedig a tagállami szuverenitás legfőbb

<sup>17</sup> *l'adoption d'une politique commune de défense*

<sup>18</sup> *en coopération avec les autres nations libres*

<sup>19</sup> Előzőleg a tábormok hiába próbálkozott a NATO-n belül olyan javaslatokkal (pl. 1958. szept. 24.) miszerint itt is létre kéne hozni egy ENSZ BT-hez hasonló felsőbb szervet. Ezeket a terveket angol és amerikai részről válaszra sem méltatták. Úgy tűnhetett tehát a NATO nem egyenlő rangú szövetségesek fóruma, Európa pedig alárendelődik. Forrás: Mascet, Jean-Claude, *L'Union politique de l'Europe*. p. 36-37.

garanciája, mert a tartózkodó és a távol maradó tagokra a meghozott döntés nem vonatkozott volna, bár később csatlakozhattak volna hozzá.

Mindez természetesen amellet, hogy nagyfokú stabilitást biztosít, rövid távon bizonyosan nem járult volna hozzá az integráció elmélyítéséhez. A '80-as évekig kellett várni, hogy létrejöjjön egy olyan bevett fogalom, aminek alapjai már a Fouchet-tervben megtalálhatóak. Ez pedig a többsebességes Európa fogalma. (V.ö. a jelenlegi EU alkotmány *megerősített együttműködés* kereteivel.) Az egyes döntésekből való kimaradás ugyanis az államokat adott területeken eltérő szinten integrálja, illetve az együttműködés egyes területeken más és más államok körét érintheti. Ennek pedig egyik legékezebb példája napjainkban az EMU harmadik szakaszának bevezetése, Nagy-Britannia, Dánia és Svédország távolmaradásával. A Fouchet-terv által fölállított koncepció egyik alapja tehát e téren is a konfrontáció elkerülése.

#### AZ EURÓPAI POLITIKAI BIZOTTSÁG<sup>20</sup>

A Fouchet-tervben felállított Európai Politikai Bizottság egyrészt nem azonos az ESZAK által felállított bizottsággal, másrészt jelentős mértékben különbözik a szupranacionális elképzelésektől. Nem igaz azonban az a vád, miszerint de Gaulle és a franciák legfőbb törekvése a bizottság megtorpedozása, ellehetetlenítése, vagy egy szimbolikus hatáskörű bizottság felállítása lett volna. A Fouchet-tervben szereplő Európai Politikai Bizottság (V.ö. COPS/PSK/PSC) ugyanis jelentős jogkörökkel, döntéselőkészítő és – végrehajtó jogkörökkel volt felruházva. Ő felelt továbbá a költségvetés felhasználásáért, mely jogkörét teljesen vagy részlegesen elnökére ruházhatta át.<sup>21</sup>

Nagyfokú belső autonómiával rendelkezett volna belső szervezetének kiépítésére, kétségtelen azonban a Tanácstól való függése, szemben a szupranacionális kontroll nélküli bizottság koncepciójával. A Bizottság a tagállamok külügyi adminisztrációhoz tartozó magas rangú tisztségviselőiből állt volna.

Az Ötök bizonyára sérelmezték, hogy a tervben a Tanács székhelye Párizs lenne (ez a passzus a II. Fouchet tervben már nem szerepelt). Józan ésszel azonban könnyen belátható, hogy nem feltétlenül előnyös egy végrehajtó intézménynek 4 havonta hurcolkodnia, míg a döntéshozók minden további nélkül más és más városokban tűzhetik ki konferenciájukat. (A Fouchet-tervek a Tanács konferenciáinak helyszíneiről ugyan nem rendelkeznek külön, de valószínűleg az éppen elnöklő ország szava lenne ebben a döntő.)

Ebből kifolyólag a székhely Rómában vagy Brüsszelben, vagy akár Párizsban is lehetne. Az, hogy az ESZAK, majd az 1965-ös Egyesülési Szerződés

<sup>20</sup> I. Fouchet-terv IX., X. cikk

<sup>21</sup> I. Fouchet-terv XIV. cikk

után az EK Bizottságának székhelye Brüsszelbe került annyiban szerencsésebb, hogy ez egy kevésbé domináns állam fővárosa. Belgium viszont ezáltal nem elhanyagolandó politikai, illetve gazdasági előnyökhöz jutott. További kérdés, hogy gátolja-e egyáltalán, és ha igen mennyiben a Tanács és a Bizottság együttműködését az előbbi mobilitása mellett az utóbbi fix volta.

#### AZ EURÓPAI POLITIKA KULCSA – RÖVID TÁVRA ÁTÜTŐ EREJŰ HATALOM

A hatékony európai politika kulcsát a terv szerint tehát a szupranacionális elvek mellőzésével, a tagállami szuverenitás csorbítatlansága mellett, a következő konstrukció adja: 4 hónapos időszakra (amire egy legfelsőbb szintű és egy külügyminiszteri tanácsülés esik) ugyanakkor az országnak a képviselői töltik be mind az Állam ill. Kormányfők Tanácsának, mind a Külügyminiszterek Tanácsának – tehát a döntéshozó szervezeteknek – és az Európai Politikai Bizottságnak – a végrehajtó szervnek – az elnöki tisztségét. Így ugyanabban az időszakban határozhatják meg a tanácsi elnökök prioritások felállításával az ügymenetet, és felügyeli a bizottsági elnök – gyakorlatilag – a döntően minden bizonnyal az előző ciklusokban született döntések végrehajtását.

Azzal, hogy lényegében „egy kézbe kerül” a döntéshozói és végrehajtói hatalom a demokrácia sérülne, ha mindezt nem ellensúlyozná nagymértékben az igen szűkre szabott időbeli korlát.

Az EU működése napjainkban a Tanács szempontjából rendkívül hasonló az itt felvázoltakhoz, eltekintve a négy hónap helyetti fél éves ciklustól.

#### EURÓPAI PARLAMENT

A kérdés mindemellett az maradt, hogy milyen szerepet kap a Tanács és a Bizottság mellett az Európai Parlament. A parlament felállításáról a Fouchet-terv nem rendelkezik külön, hanem arra utal, hogy a Római Szerződés vonatkozó cikke által felállított Közgyűlés töltené be ezt a funkciót.

A nemzetállami parlamentek döntéshozó és kontroll-funkciója itt ajánlattevő és kontrollfunkcióra módosult volna. Mindez a parlament funkcióinak jelentős csorbulását jelenti ugyan, mégis ez az a szerv, ami az állandóságot biztosítja a fenti két intézménnyel szemben.

A terv „mentségére” legyen mondva a szupranacionális irányvonal képviselői még inkább beszűkítették volna jogkörét.<sup>22</sup> A Tanács évente beszámolo-

<sup>22</sup> A francia terv későbbi változatai számos elemét integrálták az Európai Közgyűlés 1961. december 21-ei Strasbourg-i állásfoglalásának. (V.ö. Mascet: L'Union politique de l'Europe, p. 55-56.)

lóval tartozik a parlament felé, ami ajánlásokkal és kérdésekkel fordul hozzá évközben. Az első Fouchet-terv nem tesz említést arról, hogy az EP a Bizottság felé is gyakorolna-e kontrollfunkciókat. Mindez tehát csupán feltételezés a de Gaulle-i eszmefuttatásokra alapozva.

## A FOUCHET-TERV ÖSSZEVETÉSE A KONVENT VITÁIVAL

Véleményem szerint az 1962-ben végül is elvetett tervek köszöntek vissza a konföderáció híveinek álláspontjában. Csak néhány érdekes párhuzamot villantanék fel.

Legelső tényezőként az említhető meg, hogy éppen ez(ek) a terv(ek) kíséreltek meg először a politikai együttműködés intézményesítésén keresztül alkotmányt adni az EK-nak. Az Európai Tanács 1974-es intézményesítésében valósult meg a Fouchet-tervek legfőbb célja: a legfőbb döntések egy konföderatív szerv keretében valósulnak meg, mely elnökségét a tagállamok állam- ill. kormányfői rotációs rendszerben látják el.

A VGE által szorgalmazott név (Egyesült Európa) az Államok Uniójának szinonimája. Utóbbi fogalmat pedig éppenséggel az I. és a II. Fouchet-terv is alkalmazza az új európai entitás megnevezéseként.

- I. Fouchet-terv (1961. okt. 19.) I. cikk. A jelen szerződéssel létrejön az **Államok Uniója** (*Union des États*) – a továbbiakban: Unió. Az Unió felbonthatatlan; a népek és a tagállamok önállóságának (*personnalité*), a jogok és a kötelezettségek egyenlőségének elismerésére épül.
- II. Fouchet-terv (1962. febr.-márc.) I. cikk. A jelen szerződéssel létrejön az **Államok** (és az európai népek) **Uniója** – a továbbiakban: „Európai Unió”.

További „ismerős” a föderáció és konföderáció szakterminológiáinak ütközése, ti. az előbbi a politikák legszorosabb egyesítését, míg utóbbi csak bizonyos közös érdekeltsgű kompetenciák egymáshoz való közelítését, közös koordinációját tűzi ki célul: „szorosan **koordinálja** (*coordonne*: konföderatív terminus technicus) *politikájukat európai szinten és a föderális világban számos közös kompetenciát irányít (gérer – föderatív t.t.)*”. Mindez a II. Fouchet-tervben az Ötök és Franciaország verziójának szembenállásában teoretikus szinten a következőképpen fest:

„Preambulum  
(francia verzió)

[...] késznek mutatkozva az alapvető érdekeik **közelítésére** (*rapprochement*) – mely már az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Atomenergia-közösség közös területein megkezdődött.

(Ötök verziója)

[...] késznek mutatkozva az alapvető érdekek *egységesítésére (unification)* – ami már eddig is az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Atomenergia-közösség célját jelentette a közös területeken (...)”.

Természetesen további példák, párhuzamok is megtalálhatóak. És mi az, amiben a Konvent alkotmánytervezete a leginkább eltér a Fouchet-tervektől? A jelenleg ratifikáció alatt lévő alkotmány jóval terjedelmesebb, kuszább és párhuzamos ismétlésekkel teli, még annak ellenére is, hogy bár főként jogászok szerkesztették össze, ennek ellenére számos jogértelmezési bizonytalanságot tartalmazó szövegrészt tartalmazott. Ezért a brüsszeli alkotmány-tervet a Konvent óta néhány ponton módosítani kellett.

## A FONTOSABB MUNKACSOPORTOK ZÁRÓDOKUMENTUMAI<sup>23</sup>

A munkacsoportok záródokumentumainak áttekintése szintén hasznos a különböző érdekek és célok összeütkezésekor létrejött kompromisszumok, az EU integráció minden újabb fázisakor felszínre törő hátterének, háttéralkuinak megismeréséhez.

A jelentések színvonala igen eltérő. Egyesek túlnyomórészt megmaradtak fontos általánosságok megfogalmazásán belül, míg mások precíz lépések megételének javaslatteveit is tartalmazzák. A csoportok munkakörében számos átfedés tapasztalható – így a jelentésekben is.

<sup>23</sup> Helyhiány miatt sajnos kénytelen vagyok eltekinteni az összes munkacsoport záró jelentésének elemzésétől.

I. SZUBSZIDIARITÁS MUNKACSOPORT<sup>24</sup>

A csoport munkája a hatékonyság, átláthatóság, demokrácia jelszavak köré rendeződött. Záródokumentumuk kellően tömör (11 old.), lényegretörően precíz és könnyen átlátható. Javaslatuk szerint a szubszidiaritás „*ex post*” ellenőrzését a Bíróságnak kell végeznie. A szubszidiaritás elvének alkalmazása növelhető, de nem vezethet az Unió kebelén történő döntéshozatal elmélyítéséhez, kiszélesítéséhez vagy blokkolásához. Ezért javaslatot tett egy ad hoc bizottság felállítására, mely a szubszidiaritás elvének érvényesülését vizsgálná.

A csoport felhívja a figyelmet arra, hogy kerülni kell a nemzeti intézményekkel való „interferenciát” de a szubszidiaritás *ex ante* politikai ellenőrzését elsőként a nemzeti parlamentekkel együtt kellene végezni. A nemzeti parlamentek ellenőrző szerepét erősíteni kell kormányaikkal szemben, ezen a téren együtt kell működni a nemzeti parlamentek szerepével foglalkozó munkacsoporttal. Az ellenőrzésnek – túlzott bürokratizálódást megakadályozandó – ad hoc mechanizmuson kellene alapulnia.

A szubszidiaritás elvének működése céljából a következő ún. „feltételháromszöget” dolgozták ki.

**A,** A törvényjavaslatok előkészítő és vizsgálati fázisában a törvényhozásban résztvevő intézmények (Parlament, Tanács, Bizottság) körében biztosítani kell a szubszidiaritás elvének szélesebb elfogadottságát és alkalmazását. Az előkészítő fázisban a Bizottságnak széleskörű konzultációs tevékenységet kell folytatnia a gazdasági élet szereplőivel, a szociális partnerekkel, stb.

A munkacsoport vizsgálta egy szubszidiaritással megbízott biztosi intézmény (*Monsieur/Madame Subsidiarité*) bevezetésének lehetőségét, sőt felmerült egy, a Bizottságon belüli alelnök kinevezése is, akinek speciális feladata a szubszidiaritás felügyelete lett volna.<sup>25</sup> Az ő feladata lett volna minden törvényhozatali folyamat felügyelete, és adott esetben a nemzeti parlamentek meghallgathatták volna. Nagy előnyt jelentett volna, hogy ezen a személyen keresztül a nemzeti parlamentek közvetlen „szóvivőhöz” jutottak volna a Bizottságban. A javaslat azonban a csoporton belül kisebbségbe került és azon álláspont győzedelmeskedett, miszerint minden biztos a saját maga területén köteles felügyelni a szubszidiaritás érvényesülését.

<sup>24</sup> Bruxelles, le 23 septembre 2002, CONV 286/2 WG I 15

<sup>25</sup> A Bizottság „kétféjű” kollegiális vezetése legelőször a luxemburgi kompromisszumban (1966) merült fel.



**B,** Második elem egy politikai természetű vészjelző mechanizmus életbe léptetése (*mécanisme d'alerte précoce – early warning system*) amely megnöveli a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás tiszteletben tartását ellenőrző szerepét. A csoport tehát egy új, *ex ante* kontrollmechanizmust javasolt. Cél, hogy a történelem folyamán először részt vehessenek a nemzeti parlamentek is az európai szintű törvényhozás folyamatában. A nemzeti parlamentek azokban az intézményekben ellenőrizhetik a szubszidiaritás érvényesülését, melyek az EU-s intézményekkel együtt részt vesznek a törvényhozásban.

A munkacsoportban megfogalmazódott az a javaslat, mely szerint mikor a Bizottság az EU döntéshozó szerveihez (EP, EiT) fordul, köteles legyen mindig, ezzel egyidőben a nemzeti parlamentek egy, vagy mindkét kamarájához is fordulni. A nemzeti parlamenteknek 6 hetük van többségi határozattal véleményezni a törvényjavaslatot, ami az EP, az EiT és az EB elnöke elé kerül. A vélemény csak a szubszidiaritás esetleges sérelmére vonatkozhat, a törvényjavaslat tartalmára nem. Ha az ellenvélemények száma a nemzeti parlamentek számának 1/3-át eléri, akkor a Bizottságnak újra kell tárgyalnia a javaslatot. A rendszer legfőbb előnye, hogy nem kell új intézményeket létrehozni, ezáltal csökkenthető a bürokrácia.

**C,** A virtuális háromszög harmadik csúcsaként meg kell növelni a Bíróság *ex post* ítélkezési hatáskörét abban az esetben, ha az a szubszidiaritás elvének sérülését tapasztalja. A munkacsoport javasolta, hogy a Régiók Bizottsága is a Bírósághoz fordulhasson, ha a szubszidiaritás elvének sérelmét tapasztalja. Mindez nem zárja ki, hogy a nemzeti szinten biztosított konzultációt a továbbiakban regionális, illetve helyi szintekre is levigyék. (Mindazonáltal a munkacsoport nem zárkózott el attól, hogy a Bírósághoz lehessen fordulni a szubszidiaritás olyan regionális szintet érintő sérelme esetében, mely régiók az adott politikai rendszerben normaalkotó jogkörrel rendelkeznek.)

Végezetül meg kell említeni, hogy felmerült a Bíróságon belül is egy ad hoc szubszidiaritással foglalkozó csoport létrehozása. A csoport szorgalmazta a nemzeti parlamentek felé, hogy ellenőrző hatáskörüket növeljék meg a végrehajtó hatalommal szemben.

## II. CHARTA MUNKACSOPORT<sup>26</sup>

A munkacsoport 17 oldalas jelentésében alapvetően a következő két feladatra fókuszált: az Alapjogi Charta integrációjának hatása és a következmények vizsgálata valamint az Emberi Jogok Európai Nyilatkozata integrálásának hatása és a következmények vizsgálata.

<sup>26</sup> CONV 354/2 WG II.16



A csoport szerint különféle lehetőségek adódtak a Charta integrálására:

1. az alkotmány elejére külön címbe vagy fejezetbe tenni
2. integrált vagy közvetett referenciaként az alkotmányhoz csatolni.

A Charta integrálásának jogi és technikai aspektusai adottak, mert a jelenlegi Konvent a Chartát teljes egészében elfogadta, ezért a csoport nem foglalkozott a dokumentum egyetlen elemének felülvizsgálatával sem.

A csoport szerint a Charta integrálása nem változtatja meg az Unió és a tagállamok közötti kompetenciák megosztását, számos olyan területet érint mely nem, vagy csak részben az Unió kompetenciája, de az EU-nak attól függetlenül el kell fogadnia azokat az alapvető jogokat is, melyek területén törvényhozó kompetenciája nem érvényesül. A munkacsoport külön kihangsúlyozta a Charta 51/2-3 cikkelyét *az alkalmazás területeiről*: egyrészt az EU intézményeinek tiszteletben kell tartaniuk a szubszidiaritást. Másrészt a Charta az EU-nak és az EK-nak nem ad kompetenciákat és nem is módosíthatja az eddigieket.

Meg kell teremteni a teljes kompatibilitást az EK alapszerződésében foglalt alapvető jogok és az ezekre válaszoló Charta-cikkelyek között. Az ezekben foglalt jogok a Közösségek illetve az EU alapszerződéseiben foglalt feltételek és korlátok között alkalmazhatóak.

Világosan el kell határolni a jogokat és az alapelveket (*droits et principes*). A jogalkalmazást megkönnyítendő, a jogokhoz – nem jogszabály erejű – jogértelmező magyarázatokat lenne célszerű fűzni a munkacsoport véleménye szerint, mely többek között a nagyobb publicitást is elősegítené.

### III. JOGI SZEMÉLYISÉG MUNKACSOPORT<sup>27</sup>

A munkacsoport vizsgálata három területre terjedt ki: 1, az Unió jogi személyisége elismerésének következményei; 2, e jogi személyiség fúziója a Közösségével és ennek következményei; 3, a szerződések egyszerűsítésének körülményei.

A csoport 18 oldalas véleménye szerint az Uniónak egy egységes, két részből álló alkotmánnyal kellene rendelkeznie, melynek első része az alkotmányossági feltételek megállapításával foglalkozna. A pilléres szerkezetet a tagok anakronisztikusnak ítélték. Az Uniónak, mint jogi személyiségnek megjelenésével egy Egységes Okmány (*acte unique*) megszövegezését javasolták az EUSZ 24/38. cikke és a RSZ 300. cikke alapján. Vizsgálat tárgyát képezte az Unió külvilággal szembeni megjelenítése is.

Az Unió jogi személyiségére vonatkozólag két lehetőség merült fel: Az Unió vagy az EURATOM és a Közösség mellett kap jogi személyiséget, vagy

<sup>27</sup> CONV 305/2 WG III/16

pedig az Uniónak kéne egy ún. egységes jogi személyiséggel (EJSZ) rendelkeznie (*personnalité juridique unique*) mely magába foglalná az összes jogi személyiséggel rendelkező egységet. Az utóbbi javaslatot – egy ellenszavazat ellenében – fogadták el, a következő érvek miatt: Amennyiben az Unió, mint jogi személyiség a már létező jogi személyiségek mellett jönne létre, úgy az EU külkapcsolatainak tisztázása és egyszerűsítése nem lenne lehetséges. A külpolitikai szerződésekről így az Uniónak és a Közösségeknek is határoznia kellene. Az egységes jogi személyiség esetén viszont ez csak az Unió kompetenciája lenne, ezen a területen átvéve a Közösségek szerepét.

Az EP az EB és az EiT jogszolgáltatásaival kapcsolatban cél a hatékonyság, a nagyobb jogbiztonság és az átláthatóság, mind harmadik államokkal szemben, mind pedig az európai állampolgárok tekintetében. A munkacsoport véleménye szerint az EJSZ megnyitná az utat a szerződések fúziója és az EU alkotmányos szerkezetének nagyobb koherenciája felé.

Az egységes jogi személyiségre, az egyszerűsítésre, valamint a pillérekre vonatkozólag az egyik cél a jelenlegi 2 fő szerződés a EUSZ és a RSZ kettőségének megszüntetése. Jóllehet ezek fúziója nélkül is lehetne egyesíteni a jogi személyiségeket, a csoport úgy ítélte meg, hogy a jogi személyiségek fúzióját célszerű a szerződések egyszerűsítésének követnie, melybe az EURATOM szerződését is be kéne vonni.

A pillérekéről szólva a munkacsoport szerint sem a jogi személyiségek fúziója, sem a szerződések fúziója önmagában nem változtatná meg a jelenlegi hárompilléres struktúrát, de az EUSZ-ban foglalt jelenlegi szerkezet igen anakronisztikus. Szintén nem „korszerű” a második és harmadik pillér<sup>28</sup> kormányközikiént való megkülönböztetése.

A csoport véleménye az EU jogi személyiségének a külkapcsolatokra gyakorolt hatásáról az, hogy az EU ezáltal a nemzetközi jog alanya lesz, akárcsak a tagállamok.<sup>29</sup> Az EU ezentúl, mint önálló intézmény köthet szerződéseket, delegálhat küldötteket, nemzetközi bírósághoz fordulhat, illetve nemzetközi bíróság elé rendelhető, nemzetközi szervezetek tagja lehet és nemzetközi szerződéseket fogadhat el – mint például az Emberi Jogok Európai Egyezményét – immunitásjoggal bírhat stb. Mindezek mellett nemzetközi felelősséggel is rendelkezne.

Az EU jogi személyiségének bevezetése nem változtathatja meg sem az EU és a tagállamok sem az EU és a Közösség közötti kompetenciaviszonyokat,

<sup>28</sup> PESC/GASP/CFSP Közös Kül- és Biztonságpolitika (Magyar szakirodalomban: CFSP); Bel- és igazságügyi együttműködés

<sup>29</sup> Ez az aktus napjaink integrációs elméletei közül a 15+1 állam verziót látszik erősíteni, azaz az EU mint egység a tagállamokkal szemben (is) mint egy állami entitás szerepel, azaz nem a tagállamok fölé, hanem mellé rendelődik. (Ld. „Az összehasonlító politika elméletei. In: Navrasics p. 33-35)

nem vezethet az eljárások, a nemzetközi tárgyalások és határozatok menetének megváltozásához. Mindezek ellenére a csoport úgy gondolta, hogy a jelenlegi szerződések néhány rendelkezését célszerű lenne megváltoztatni a külügyi tevékenység hatékonysága érdekében.

A tárgyalási menetről és az egyeztetésekről: a „vegyes megállapodások” (*klasszikus és ún. cross pillar megállapodások*) címszó alatt a zárójelentés a következőket írja: a nemzetközi szerződések elfogadásáról eddig a RSZ 111. cikk rendelkezett. Az új rendszer lényege, hogy kizárólag a Tanács adhat felhatalmazást a tárgyalások megkezdésére és határozhatja meg a tárgyalások direktíváit. Továbbá a szerv konkludálhatja a megtárgyalt szerződéseket. Mindezt összhangba kell hozni a jelenleg hatályban lévő szerződések pontjaival.

A munkacsoport többsége egyetértett abban, hogy az EU-t meg kellene erősíteni abban az esetben, ha önálló félként (*seule voix*) szerepel a tárgyalásokon. Mindenesetre a vegyes megállapodások számos kivételes esetében (mely több pillért érint) nyilvánvalóvá kell tenni, hogy az EU kettős delegációval vesz részt (a Tanács ill. a Bizottság Elnöksége). Rögzíteni kell továbbá azokat az eseteket, amikor az EiT (és a tagállamok, a klasszikus vegyes megállapodások esetén) megbízza az EB-t, hogy az EU nevében tárgyaljon. A gyakorlatban széles körben lehetővé kell tenni az EU önálló tárgyalásait.

**A külkapcsolatokért felelős csoport javaslatával összhangban javasolta a csoport a Bizottság elnöki tisztségének a külügyi biztosi tisztséggel való összevonását.** Az új tisztség lehetővé tenné a tárgyalások megkezdése és folytatása jogának gyakorlását. A csoport úgy vélte, hogy e fúzió megnövelné az EU külpolitikai hatékonyságát.

A csoportban vita alakult ki arról, hogy szükség van-e egy egyszerű(bb) struktúra kialakítására, elkerülendő az adminisztráció megkettződését. Az a határozat született, hogy megvárják a külkapcsolatokért felelős csoport álláspontját.

Az V. és VI. cím egyezményeinek elfogadásáról, az EUSZ 24. cikke adaptálásának szükségességéről a záródokumentum a következőket mondja: az EUSZ 24. cikke rendelkezik az EU 2. és 3. pillérére vonatkozólag: *„Egyetlen szerződés sem kötelezhet egy tagállamot olyan szerződés betartására, mely ellen képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy saját alkotmányos szabályozásával ellentétben áll. A többi tagállam dönthet arról, hogy az egyezményt ideiglenes jellegüként alkalmazza-e”*.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Ez az elv nem más, mint a Luxemburgi Kompromisszum b/1-3 pontjának időközben némiképp megszilárdult változata, melynek lényege: az adott tagállam kívül helyezheti magát bizonyos közösségi döntések hatálya alól. Az 1985. december 3-ai luxemburgi kormányfői csúcstalálkozó döntésének ellenére, mely megszüntette a Tanács döntéshozatalában a vétőjogot — napjainkig érvényben maradt, és az Európai Unió sajátosan kettős föderatív-konföderatív arculatát eredményezte.

*„b1, Abban az esetben, amikor a Bizottság javaslatára érzékeny határozatok többségi döntéssel való*

Mindez akadályokat jelenthet nemzetközi szerződések megkötése esetén. Amennyiben tehát a nemzeti kompetenciák érintve vannak, annyiban a továbbiakban is szükség lesz a tagállamok beleegyezésére. Amennyiben pedig csak Uniós kompetenciákról lesz szó, a nemzeti ratifikációkra nem lesz szükség. A fenti jogi procedúra nem keverendő össze a nemzeti parlamenteknek a kormányukat ellenőrző szerepével a Tanács keretein belül történő döntéshozásban. A parlamenti kontroll *azelőtt* kell, hogy megnyilvánuljon, mielőtt a Tanács a kérdéses nemzetközi szerződés megkötéséről döntene.

Az EUSZ 18. cikk 1. bek. kimondja: az elnökség jeleníti meg az EU-t a közös kül- és biztonságpolitika terén, és védelmezi a közös álláspontot. A RSZ 302. cikkelye szerint pedig a Bizottság feladata fenntartani a kapcsolatot az ENSZ szerveivel. A végső cél tehát egységes delegáció és egységes álláspont kialakítása.

A Bíróság szerepe a folyamatban az EU által kötött szerződések ellenőrzése, vagy még megkötésük előtt (nem ütköznek-e más paragrafusokkal) vagy *a posteriori*.

A munkacsoport többségi döntése alapján a Bíróság *ex ante* jogkörrel rendelkezik az V. és VI. cím alatt megfogalmazottakkal kapcsolatban, illetve *ex post* jogkörrel az előzetes procedúrákban (RSZ 234. cikk). Megsemmisítő hatáskörrel rendelkezik a RSZ 230. cikke alapján, és felelős a RSZ 235. és 288 § 2. cikkelyében foglaltakért.

#### IV. NEMZETI PARLAMENTEK MUNKACSOPORT<sup>31</sup>

A csoport fontos alapnak tekintette a maastrichti szerződéshez kapcsolódó Állam- és kormányfők Tanácsának 13. határozatát, továbbá a nemzeti parlamentek szerepéről szóló, az amszterdami szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet, valamint a nizzai szerződéshez csatolt 23-as számú határozatot és az Unió jövőjére vonatkozó laekeni deklarációt.

Az általuk vizsgált három legfőbb vizsgálati területek a következők voltak: 1, a nemzeti parlamentek szerepe a kormányok ellenőrzésében (a nemzeti ellenőrzés rendszere); 2, a nemzeti parlamentek szerepe a szubszidiaritás érvényesülésének ellenőrzésében; 3, a multilaterális hálózatok és mechanizmusok szerepe és funkciója a nemzeti parlamentek európai szintű megjelenésében.

*meghozatalakor egy vagy több tag igen fontos érdekeit kockáztatja, a Tanács tagjai arra törekednek, hogy ésszerű határidőn belül olyan megoldáshoz jussanak el, amelyet a Tanács minden tagja el tud fogadni, és amely tiszteletben tartja saját érdekeit és a Közösség kölcsönös érdekeit a Szerződés 2. cikkelyének megfelelően.*

b2, Ami a megelőző paragrafust illeti, a francia delegáció úgy ítéli meg, hogy amikor igen fontos érdekekről esik szó, a vita addig folytatódjon, amíg egyhangú magállapodásra nem jutnak.

b3, A 6 delegáció megállapítja, hogy nézetkülönbség áll fenn köztük abban a tekintetben, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha az egyeztetés nem vezet eredményre.”

<sup>31</sup> CONV 353/02 WG IV 17

A csoport szerint a nemzeti parlamenteknek minden alkalmat meg kell ragadniuk az EiT és saját kormányaik befolyásolására. Az EiT munkáját ezért nyilvánosabbá és átláthatóbbá kell tenni. ***Az EiT-nek ezért nyilvánosan kellene üléseznie és az egyéb politikai lépéseknek is a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt kellene történniük.*** A leendő alkotmánynak le kell szögeznie a nemzeti parlamentek aktív részvételét az EU-ban. Szerepük főleg a szubszidiaritás és az arányos kompetenciák elvének (*proporcionalitás*) kontrollját jelentené. A tanácsi határozatokat 10 napon belül kell eljuttatni az EP-hez és a nemzeti parlamentekhez, párhuzamosan a kormányokhoz való kézbesítésükkel.

**A Munkacsoport leszögezte, európai keretek között a nemzeti parlamentek szerepe elsődlegesen kormányaik európai szintű politikájának hatékony ellenőrzésében kell, hogy megnyilvánuljon.** Ez – a különböző államok állami szervezeti rendszerétől függően – az állami szint alatti kontroll beemelését jelentheti a rendszerbe.

A nemzeti rendszerek különbségeit figyelembe véve kell megállapítani a leginkább alkalmazható gyakorlatot, mintaként a finn, a svéd, a dán és a francia rendszer szolgált.

A csoport a fentiek vonatkozásában a következő alapelveket állította fel: biztosítani kell a lehetőséget a nemzeti parlamenteknek, hogy európai szintű törvényjavaslatokat terjesszenek be az EP elé, a széleskörű információáramlást, azt, hogy a miniszterekkel a tanácsülések alatt rendszeres kapcsolatot lehessen fenntartani, mint ahogy a tanácsülések előtt és után. Fontos továbbá, hogy a szektorális/állandó képviselők bizottsága aktívan vehessen részt az ellenőrzési folyamatban. Biztosítani kell a nemzeti parlamentek és az EP folyamatos kapcsolattartását, hogy lehetővé váljon brüsszeli állandó képviselők egy-egy ügyvívón keresztül.

A munkacsoport javasolta, hogy a Bizottságból kiinduló összes törvényjavaslat közvetlenül a nemzeti parlamentekhez is eljusson, egyidőben a Tanácshoz való eljuttatással, illetve hogy a nemzeti parlamenteknek **6 hét álljon rendelkezésre** a törvényjavaslat véleményezésére, a sürgősségi eseteket kivéve.

A munkacsoport az egyhangú döntéshozatalt a szubszidiaritás fontos elemeként deklarálta az EUSZ 108. cikkelyét illetően. Utóbbi lényege, hogy – amennyiben ezt gazdasági okok szükségessé teszik – az EiT az EB javaslatáról való egyhangú döntés és az EP-vel való konzultáció után meghozhatja a szükséges rendelkezéseket.

**A munkacsoport elutasította új szervek létrehozásának szükségességét a szubszidiaritás kontrollja kapcsán.** Szoros kapcsolatot kell viszont kiépíteni a nemzeti parlamenteknek egymás között és az EP-vel. A COSAC (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes – Európai Ügyekre*

*Specializálódott Szervek Konferenciája*) szerepét tisztázni kell, hogy az interparlamentáris kapcsolatokban minél nagyobb szerepet tölthessen be. E szerv főleg a nemzeti parlamentek fóruma lenne, de az EP képviselői is részt vehetnének ülésein. A munkacsoport számos tagja azon a véleményen volt, hogy a COSAC az európai szintű döntéshozásban résztvevő szervek összefogásával a szubszidiaritás kontrollját betöltő fórummá, „csúcscintézménnyé” válhat. A COSAC üléseire például a Bizottság egy-egy tagját is meg lehetne hívni, de a véleményezés írásban is történhet.

Végül a csoport deklarálta, hasznos lenne, ha az EP és a nemzeti parlamentek között nem csak a fenti téren, hanem ad hoc kérdésekben is rendszeres együttműködés jönne létre.

## VI. GAZDASÁGI KORMÁNYZAT MUNKACSOPORT <sup>32</sup>

E csoport három területtel foglalkozott, monetáris politikával, gazdaságpolitikával, illetve intézményi kérdésekkel. Munkájuk során konzultációs célból meghívták Duisenberg urat (Európai Központi Bank) Solbes és Diamantopoulos biztosokat, és Akerholm urat (az ÉCOFIN elnöke) is.

A záródokumentum leszögezi, az alkotmány szabályozásának e kérdésben az EUSZ 2. cikkén és a RSZ 2-4 cikkein kell alapulnia. A gazdaság szintjén történő kiegészítő kompetenciák megállapítása plenáris ülés feladata kell, hogy legyen.

A csoport a jelenlegi rendszer fenntartását ajánlja, mely az eurozónán belül kizárólagos kompetenciákat biztosít a monetáris politika terén. Ezeket az EKB gyakorolja szerződésben megállapított feltételek mellett. A gazdaságpolitika meghatározása a tagállamok kompetenciája. Ez utóbbi terén kívánatos a tagállamok közötti nagyobb együttműködés. A gazdasági növekedés, a teljes foglalkoztatottság és a szociális kohézió biztosítása a makroökonómiát meghatározó politika terén való együttműködéshez kell, hogy vezessen. E területek mindegyike **megosztott kompetencia** lenne az Unió és a tagállamok között.

A *monetáris politika* területén a csoport az EKB jelenlegi kompetenciáinak fenntartásával, illetve további bővítésével értett volna egyet. Véleményük szerint szintén kulcskérdés az EKB felelőssége és átláthatósága. Az EKB és az EP kapcsolatait szorosabbra kellene fűzni, például az EKB tanácsstagjainak kinevezésében nagyobb szerepet tölthetne be az EP, továbbá követelhetné az EKB-től a jegyzőkönyvek kiadását. A csoport néhány tagja azonban ezt nem tartotta szükségesnek, véleményük szerint az EKB már eddig is számos lépést tett a nagyobb átláthatóság biztosítása érdekében.

<sup>32</sup> CONV 357/02 WG VI 17

A gazdaságpolitika területén a csoport jelentése konszolidációt sürgetett: Növelni kellene a tagállamok kötelezettségeit az európai szintű döntéshozásban, a végrehajtásban és a felelősség megosztásában a nemzeti parlamentekkel. E téren a barcelonai és a lisszabonni EiT konferenciákon meghatározott stratégiák lennének irányadóak.

1. *A gazdaságpolitikák főbb irányai* – mivel a gazdaságpolitika közös érdek, egyesek a munkacsoportban a Bizottság szerepének erősítését szorgalmazták, hogy javaslatokat, illetve ajánlásokat fogalmazhasson meg e téren. Mások a jelenlegi rendszer fenntartását javasolták, hogy az irányításban ne sérüljön a tagállamok szerepe.

A végrehajtás területén a csoport számos tagja úgy gondolta, hogy a Bizottságnak közvetlenül a tagállamhoz kellene fordulnia (*első figyelemztetés*) a végrehajtást szorgalmazandó, utóbbinak pedig kizárólag a Bizottság javaslatán kellene alapulnia, a tagállamok ebbe nem szólhatnak bele.

2. *Stabilitási paktum és növekedés* – a csoport szerint a monetáris stabilitás biztosítása a gazdasági növekedés előfeltétele. Egyesek szerint célszerű lenne, ha deficit esetén a Bizottság közvetlenül fordulhatna e téren is a tagállamokhoz, mások szerint erről a Tanácsnak minősített többséggel kellene határoznia. E döntésből természetesen az érintett államnak ki kellene maradnia.

3. *Az ellenőrzés nyitott rendszere* – a munkacsoport szerint az EP-t és EB-t bevonva kell biztosítani a lehető legszélesebb konzultációt.

4. *Pénzügypolitika* – a pénzügypolitika alapját a RSZ 93, 95 és 175. cikkelyei képezik. A csoport számos könnyítést javasolt, melyek nem jelentenének egységes adókat, és nem érintenék az egyének és az ingatlanok területét. Emellett mégis szorgalmazták az adók, a minimálbér, a közvetett adók, és a szociális adók rendszerének egymáshoz való közelítését, mert ez az egységes piac helyes működésének feltétele. E téren egyesek a minősített többségi döntések alkalmazását javasolták. [...]

5. *Pénzpiacok* – a pénzpiacok tekintetében a Lámfalussy<sup>33</sup>-jelentés tartalmaz alapvető ajánlásokat.

*Az intézményi kérdések tekintetében a munkacsoport azon álláspontra helyezkedett, miszerint az euro csoportban az EKB, a pénzügyminiszterek és a Bizottság közti párbeszédet semmi nem gátolhatja és az ECOFIN kulcsszerepét továbbra is biztosítani kell.*

## VII. AZ EU KÜLÜGYI TEVÉKENYSÉGE MUNKACSOPORT<sup>34</sup>

<sup>33</sup> „Az EMI- Európai Monetáris Intézet de facto már 1993. november elsejétől megkezdte működését Frankfurtban, a magyar származású belga elnök, Alexandre Lámfalussy vezetésével.”

<sup>34</sup> CONV 459/02 WG VII 17



A munkacsoport zárójelentését az alapvető értékek, mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok univerzalitása (stb.) leszögezésével kezdte. Az EU külügyi tevékenységének területét az olyan országokkal, valamint regionális és globális szervezetekkel való együttműködés adja, melyek ezen értékeket osztják. Ezek között is az ENSZ kiemelkedő jelentőségű.

Nemzetközi kapcsolatok területén a következő feladatok a legfontosabbak: A közös értékek, az alapvető érdekek és az Unió függetlenségének és integritásának védelme; a demokrácia támogatása; békefenntartás; gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása; a katasztrófa sújtotta népek megsegítése, stb.

**A csoport szorgalmazta a stratégiai célok és érdekek lefektetését** és utalt rá, hogy az EB megállapította, hogy az EU ún. *külső implicit kompetenciával* rendelkezik abban az esetben, amikor nemzetközi szerződéskötés szükséges a belső politikák beindításához.

A záródokumentum szerint növelni kell a cselekvők és az intézmények közötti koherenciát és hatékonyságot, felül kell vizsgálni a Főképviselő és a külügyi megbízott szerepét a közös kül- és biztonságpolitikában. A két funkciót valószínűleg egyesíteni kellene „*az európai külügyek képviselője*” cím alatt. Ezt a személyt a Tanács nevezné ki minősített többségi döntéssel, a Bizottság elnökének beleegyezésével, az EP egyetértése mellett.

A PESC/CFSP területén a „*külügyi képviselőnek*” a jelenlegi Főképviselő szerepköréhez hasonló kezdeményező funkciója lenne, de nem kizárólagos hatáskörrel. A Tanács hozná meg a PESC/CFSP területén a legfőbb határozatokat. A Főképviselő nem rendelkezne szavazati jogkörrel a Tanácsban, de ő lenne a Bizottság alelnöke. A „*külügyi képviselő*” mint a külügyi biztos szerepkörének betöltője tenné meg javaslatait a testületnek, és részt venne a döntések meghozatalában is. Ő biztosítaná az Unió képviseletét a külvilág felé, felváltva ezzel a jelenlegi ún. amszterdami Trojkát.

A csoport szerint továbbá a hatékonyság érdekében felül kellene vizsgálni az intézmények külpolitikai tevékenységét: a Tanácson belül az „általános ügyek” mintájára el kell különíteni a „külügyi tevékenységet.” Ezt a Főképviselő tisztségét betöltő személy elnökölné, még ha szavazati joga nem is lenne. A Bizottság területén pedig a külügyi kérdésekre specializált koordinációs központot kellene létrehozni (melyet az alelnök igazgathatna).

Többek között a szolgáltatások koherenciájának és hatékonyságának növelése érdekében az EU-nak létre kéne hoznia egy diplomáciai iskolát. Az EU a diplomáciai szolgálatot párhuzamosan látná el a tagállami szervekkel. A Bizottság delegációi az EU delegációi vagy nagykövetségei lehetnének, melyek a PESC/CFSP-t vezető személy alá lennének rendelve.



VIII. VÉDELEM MUNKACSOPORT<sup>35</sup>

A védelem ügyével foglalkozó munkacsoport jelentése két részből állt össze.

Az I. rész az 1999 jún. 3-4. kölni tanácsülés utáni jogi keretekkel és az európai biztonság- és védelmi politika fejlődésével foglalkozik.

A II. rész a csoport ajánlásaival foglalkozik, úgymint: a petersbergi feladatok, az EU krízishelyzetekben való hatékonyságának növelése, a döntéshozatali és akció közbeni flexibilitás biztosítása, a terrorizmusra adott válaszok, a szolidaritási klauzula, egy európai stratégiai kutatásokkal és fegyverkezéssel foglalkozó ügynökség felállítása, a Főképviselő új szerepe a külpolitikában és a közös biztonságpolitikában, parlamenti kontroll biztosítása, stb.

A csoport állásfoglalása szerint az európai védelmi politika nem alakítható ki a NATO-val való hatékony egyeztetés nélkül. Az ún. „Berlin-Plusz” szerződés szól az EU saját kapacitásának felhasználásáról. Az ENSZ-el való kapcsolattartásról a dokumentum kijelenti: az Unió a béke oldalán áll, tevékenységét az ENSZ Alapokmányára építi. Az ún. preventív lépések összehangolása az ENSZ-szel a göteborgi csúcson került meghatározásra.

A csoport szorgalmazta az intézményi háttér megerősítését: krízishelyzet esetén a COPS (*Comité politique et de sécurité – Politikai és Biztonsági Bizottság*) gyakorolná a politikai ellenőrzést – a Tanács felelősségének árnyékában.

A Katonai Bizottság feladata a katonai kérdésekben történő véleményalkotás és igazgatás.

A jelentés kitér Ausztria, Finnország, Írország, illetve Svédország speciális helyzetére, melyek partnerségi viszonyban vannak a NATO-val és hasonlóan speciális a „csatlakozás alatt álló” államok (Románia, Bulgária stb.) helyzete.

Végezetül fontos még megemlíteni az OCCAR és a LOI keretén belüli együttműködést. Míg előbbi a fegyverkezés-ben való együttműködést teszi lehetővé, utóbbi a védelem területén történő ipari átstrukturálást végzi. [...]

IX. EGYSZERŰSÍTÉS MUNKACSOPORT<sup>36</sup>

A csoport – némi öniróniával – már a 27 oldalas dokumentum elején leszögezte: nincs bonyolultabb dolog az egyszerűsítésnél. Az egyszerűsítésnek az intézményi demokrácia növeléséhez kell vezetnie. Cél a hatalmi ágaknak a lehető legnagyobb mértékben való elkülönítése (hivatkozás Montesquieu-re).

Az EU jelenleg 15 különböző jogi alapokmánnal rendelkezik, és számos

<sup>35</sup> CONV 461/02 WG VIII 22

<sup>36</sup> CONV 424/02 WG IX 13

okmány, bár más és más nevet visel, hasonló dolgokat szabályoz. Mindezeket szignifikánsan redukálni kell. A jogszabályokat két fő csoportra lehet osztani:

1, *kötelező joganyag* – rendszabály (új ajánlott név: „EU-törvény”); direktíva (ú.a.n.: „EU-kerettörvény”); határozat; 2, *nem kötelező joganyag* – ajánlás, direktíva.

(A fenti új ill. új nevű jogszabályok alapdefinícióiban nincs változás a korábbiakhoz képest.)

A csoport többségi véleménye szerint a joganyagban nem szükséges elkülöníteni a „közös akciók” a „közös stratégiák” és a „közös álláspontok” területét.

A közösségi döntéshozatalt demokratikusabbá és hatékonyabbá kell tenni. A csoport javasolta egy újfajta joganyag az ún. „származtatott joganyagok”(actes délégués) bevezetését, így a törvényhozás joganyagai (melyek szerződésen alapulnak és egy bizonyos terület alapjait fektetik le), az ún. „származtatott joganyagok” (részletes szabályozások) és a végrehajtás joganyagai (a törvényhozatal joganyagaiban és a származtatott joganyagokban foglaltak végrehajtása) új, hármas rendszert alkotnának.

A munkacsoport által vizsgált eljárások egyszerűsítése az intézményi egyszerűsítésre (EKB, EiT, EB) illetve az egyhangú és a minősített többségi döntéshozatalra terjedt ki. Ha csak az EP és az EiT szerepére fókuszálunk, akkor ötféle döntéshozatali procedúrát különböztethetünk meg:

1. *együttdöntés* (általában jól működik – itt a minősített többségi döntéshozatalt általánossá kell tenni)

2. *együttműködés* (csoportkonszenzus: meg kéne szüntetni, részben az 1, részben a 3, válthatná fel)

3. *egyszerű véleményezés*

4. *EP-konform véleményezés* (a nemzetközi szerződések ratifikációjára lenne fenntartva bizonyos eseteknél)

5. *csak a Tanács által meghozott döntés*. A csoport szerint ezek számát csökkenteni kell. [...]

## X. SZABADSÁG ÉS BIZTONSÁG MUNKACSOPORT<sup>37</sup>

A munkacsoport véleménye szerint 2001. szeptember 11-e óta nyugtalanság van az EU-ban is. Ezt a helyzetet próbálták meg kezelni az 1999-es tamperei és 2000-es nizza-i tanácsülés határozatai. A dokumentum szerint közös jogszabályi keretet kellene alkotni ezen a területen, amely felválthatná a „harmadik pillért”. Az operatív és a jogszabályalkotási folyamatokat a lehető legnagyobb mértékben el kell határolni egymástól.

<sup>37</sup> CONV 426/02 WG X 14

*Jogszabályalkotási procedúrák*

1. A menekült- és bevándorláskérdés tekintetében az együttdöntési eljárást kell szorgalmazni, a döntéshozatal minősített többséggel történjen.

2. A migrációs politika tekintetében is közös döntéshozatalt kellene bevezetni, de számos tagállami kompetencia megmaradna.

3. Vízumkérdés.

4. Határkérdés (Schengen öröksége).

5. Polgári jogok területén való együttműködés.

*Rendészeti és igazságügyi együttműködés területén a legfontosabbak:* (Jelenlegi 3. pillér.)

1. Az igazságszolgáltatás intézményeinek reformja, az ún. közös álláspontot a szabályozások, direktívák, határozatok váltsák fel.

2. Az EU jogszabályalkotási területeinek pontosabb behatárolása.

3. A jogszabályalkotás reformjának tekintetében a minősített többségi döntéshozatalt kell szorgalmazni, mert a büntető intézkedésekben az egyhangú döntéshozatalt elv nem tartható. Az egyhangú döntéshozatalt a tagállamok mélyen gyökerező jogszokásait érintő területeken kellene fenntartani. [...]

XI. SZOCIÁLIS EURÓPA<sup>38</sup>

A csoport záródokumentuma elején üdvözli az emberi méltóság hangsúlyozott beemelését az alkotmány tervezetébe. Javaslatot tettek a teljes foglalkoztatottság, a szociális igazság, a társadalmi béke, a tartós fejlődés, a gazdasági szociális és területi kohézió stb. fogalmak megjelenítésére az alkotmányban.

Az Unió kompetenciái e téren – szerintük – lehetőleg az egységes piacra és/vagy a határok feletti területekre terjedjenek ki. Racionalizálni kell a gazdasági és szociális együttműködést, az egyhangú döntéshozataltól a minősített többségi felé kell haladni. Különös hangsúlyt kell helyezni továbbá a szociális partnerek szerepére.

A csoport vizsgálódása hét fő területre terjedt ki.

1. Alapvető értékek (*Alkotmány 2. cikk*) területén felmerül a kérdés, hogy ezek szociális értékeket (szolidaritás, egyenlőség, esélyegyenlőség) is tartalmazzanak-e?

2. A szociális célokat a 3. cikkben (*Lisszabon 2000 stratégia*) a tartós fejlődés, a teljes foglalkoztatottság, a szociális biztonság növelése, a nemek közötti egyenlőség stb. megfogalmazása jelentené.

3. Alapvető fontosságú az EU/EK kompetenciáinak rögzítése szociális téren (a munkások egészségének és biztonságának növelése, a munkakörülmények, tb, szociális védelem növelése stb.).

<sup>38</sup> CONV 516/1/03 WG XI 9

4. Együttműködés nyitott formái.

5. A gazdaságpolitika és a szociálpolitika közötti kapcsolatok a csoport szerint alkotmányos szabályozást igényelnének.

6. Az eljárások tekintetében az eddigi egyhangú döntések helyébe az együttdöntési eljárás, illetve a minősített többségű döntéshozatal kell hogy lépjen.

7. A szociális partnerek szerepét illetően (*Alkotmány VI. címe*) a csoport a szociális partnerek közötti párbeszéd könnyítése, elismerése és megerősítése mellett kötelezte el magát.

## ÖSSZEGZÉS

Erősen valószínű, hogy az alkotmány későbbi módosító vitáiban fel-fel bukkannak majd olyan elemek, melyek kisebbségben maradtak a bizottsági viták során, míg mások további aktualitásukat veszve eltűnnek a történelem süllyesztőjében. Ezen rejtve maradt elemek között pedig – mint feljebb láthatuk – számos, „integrációtörténeti gyökérrel” rendelkezik.

*A szerző az Eötvös Loránd Tudományegyetem Politikai Tudományok Tanszékének hallgatója, a Paris III. Sorbonne európai integrációs doktori képzésének PhD-hallgatója.*

## IRODALOMJEGYZÉK ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM:

- GAZDAG FERENC: *Európai Integrációs Intézmények*. Osiris, Budapest, 2002.
- NAVRASICS TIBOR: *Európai Belpolitika*. Korona, Budapest, 1998.
- KENDE TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, 2000.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest, 2000.
- RUSEN ERGEC: *Les Aspects juridiques du fédéralisme*. DeBoeck Université, 1994.
- DENIS DE ROUGEMONT: *L'attitude fédéraliste*. Geneve, aout 1947
- Az európai integráció – Tények és adatok*, Bp., Europa Institut Budapest & MTA Történeti Intézet, 2000.
- T. HITIRIS: *Az Európai unió gazdaságtana*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- PALÁNKAI TIBOR: *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula, Budapest, 1999.
- KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: *Az Európai Unió politikái*. Osiris, Budapest, 2000.
- MASCET, JEAN-CLAUDE: *L'Union politique de l'Europe*. Paris, P.U.F., 1973.
- Az Európai Unió Közösségi Vívmányai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programja – Felülvizsgált változat 2001, I. kötet, Bp. 2001 június. (Kiadta a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkársága)
- WOLFGANG WESSELS (szerk.): *Jahrbuch für Europäische Integration 2002-2003*, Berlin, IEP, 2003.
- WILFRIED LOTH (szerk.): *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin, Leske+Budrich, é.n.*
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* – elérhető a <http://www.leforum.de> honlapról
- JÁNOSI RITA – TÜRKE ANDRÁS (szerk.): *Gondolatok Európa egységéről szöveggyűjtemény* (Kézirat, kiadás alatt az ELTE-BTK-n)
- TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN: A francia népszavazásról az EU alkotmányáról in [Europeer.hu](http://www.europeer.hu) 2005.05.09. [http://www.europeer.hu/eu/olvasoi\\_turke.html](http://www.europeer.hu/eu/olvasoi_turke.html)
- Internationales Symposium: Die EU auf dem Weg zu einer Verfassung: Die Entwurf des Konvents* (Internationaler Konferenz in Tübingen von Eberhard-Karls Universität organisiert 23. – 26. Oktober 2003) – A konferencia német nyelvű összefoglalója, melyet az elhangzottak alapján a jelen tanulmány szerzője készített.
- <http://european-convention.eu.int> - vonatkozó oldalai
- Avant projet du TRAITE INSTITUANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE, Brüsszel 2002.10.28.
  - *Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union Européenne*
  - <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Dehaene.pdf>
  - <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Amato.pdf>
  - <http://european-convention.eu.int/CVs/pdf/Giscard.pdf>
- A munkacsoportok (WG – Workgroup) záródokumentumai:
- CONV 286/2 WG I 15, CONV 354/2 WG II 16, CONV 305/2 WG III 16, CONV 353/02 WG IV 17, CONV 375/1/02 WG V 14, CONV 357/02 WG VI 17, CONV 459/02 WG VII 17, CONV 461/02 WG VIII 22, CONV 424/02 WG IX 13, CONV 426/02 WG X 14, CONV 516/1/03 WG XI 9

<http://www.mkogy.hu-n>: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyvei (2002-2006-os parlamenti ciklus)

<http://www.lemonde.fr> vonatkozó cikkei

<http://www.lefigaro.fr> vonatkozó cikkei

<http://www.nol.hu> (Népszabadság) vonatkozó cikkei

Conseil de l'Union Européenne 15188/3 Conclusion de la Présidence – Conseil Européen de Bruxelles 16 et 17 octobre 2003.

Conseil de l'Union Européenne 15188/3 Conclusion de la Présidence – Conseil Européen de Bruxelles 12 et 13 décembre 2003.

Az alkotmánytervezet német, francia és angol verzióit egyaránt használtam. (Letölthetőek: <http://www.btk.elte.hu/eu/adatb.htm> )