

EURÓPA ALKOTMÁNYT KAP

Az Európai Unió júniusi csúcsertekezletén elfogadták az európai alkotmányt kidolgozó konvent munkájáról szóló jelentést és e munkának az eredményét, az európai alkotmánynak is nevezett okmánynak, tulajdonképpen az EU új alapokmányának a tervezetét. Elég könnyen meghozták ezt a döntést, mert tudták, hogy határozatuk senkit semmire nem kötelez: a tervezet csak kiindulópont az őszre kezdődő igazi nagy birkózáshoz, amelyen a mostani tervezetnek jelentős részét alaposan átgyúrnák, mindenesetre minden pontja körül kemény harcokat folytatnak. Az európai alkotmány készítésének ebben a szakaszában próbálnánk képet adni elsősorban a vitákról, de magáról az elképzelt alkotmányról is.

I. EGY KIS TÖRTÉNELEM

1. Hatról a harminchat felé

Az általános meggyőződés szerint az EU már régebben folyó és többször előlről kezdett reformjának és ezzel az alkotmány elkészítésének hajtóereje is maga az a pusztá tény, hogy a közösség szervei abban a korban alakultak ki és egész felépítésük akkor épült fel, amikor még csak hat tag volt. Azóta az EU állandóan bővült. Pillanatnyilag 15 tagja van, de már jövő májusban tíz új tagot vesznek fel, három további kerül sorra 2007-ben, de már megígérték a felvételt még 5 (ha államközösségünk felbomlik, minden mostani ijesztgetés ellenére 6) „nyugat-balkáni” országnak és esetleg még számításba jöhet – Izraeltól Marokkóig – néhány Európán kívüli ország, Európában Svájc, amely egyszer már népszavazáson elvetette a csatlakozást, de újabban változik a hangulat és ki tudja még melyik ország. Számolni kell tehát azzal, hogy a tagok száma az eredetinek biztosan ötszörösére, esetleg hatszorosára növekszik. Ez a bővítés eddig három hullámban történt. Az Európai Uniót – akkor még Európai Közösséget – mint mondtuk, hat állam hozta létre: Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg. Hozzájuk csatlakozott először a közösség megerősödésével és hatásának érezhetővé válásával még három nyugat-európai ország: Nagy-Britannia, Dánia és Írország, majd a dél-európai katonai diktatúrák korszakának lezárásával ismét három: Görögország, Spanyolország és Portugália. Végül a hidegháború korszakának lezárásával három olyan ország – Ausztria, Finnország és Svédország –, amely ad-

dig semlegességével összegegyeztetetlennek tartotta a belépést az EU-ba. Most van folyamatban tíz ország csatlakozásáról kötött egyezményeknek a megerősítése, hogy a folyamat jövő májusban a végleges felvétellel záruljon. Ebből a tíz országból kettő olyan Nyugathoz tartozó ország, amely eddig valamilyen okból kívül maradt: Málta azért, mert túl erős volt a teljes önállóság védelmének tábora és Ciprus azért, mert nem tudták megoldani a sziget ket-tősztásának kérdését. Nyolc pedig olyan ország, amely a hidegháború idején a szovjet tömbhöz tartozott: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettor-szág, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia. Mint mondtuk ez a bő-vülés a reformok és új megoldások keresésének a hajtóereje volt, mert a bő-vülés szükségessé tette a hat országra szabott intézmények és megoldások át-alakítását. Újabban azonban a bővítés kérdése már beleszól a megoldások kö-rüli vitákba és az alkotmány véglegesítésének szakaszában ez a hatás még job-ban érződik majd. Gondolunk itt arra, hogy két elképzelés ütközik a bővülés és a reformok közti viszonyt illetően is. Az egyik szerint le kell állni vagy leg-alábbis lassítani kell a bővülést, mert az EU megreformálásának üteme nem tart lépést ezzel a bővüléssel, fenyeget tehát a megbénulás vagy legalábbis a döntés, konszenzuskialakítás képtelenségének a veszélye. (Ezt a felfogást erő-síti, hogy a bővítés mostani nagy hulláma után kialakult annak meggyőződése, hogy most már lassítani kell, azzal együtt, hogy csökken a további bővítés tá-mogatottsága, Franciaországban már 50 százalék alá esett azok aránya, akik támogatják a további bővítést.) Ennek a felfogásnak a hívei az EU „felhígu-lásától” félnek a sok új tag felvételével, vagy pedig többsebességű Európát szeretnének, hogy azok, akik máris az integráció magasabb foká mellett van-nak, szabadon léphessenek a magasabb fokra, a többiek pedig várjanak a már elért fokon. A másik felfogás viszont éppen azért szorgalmazza a további bő-vítést, mert tudja, hogy minél nagyobb az EU, annál nehezebb az integráció most meglévő fokánál magasabbra lépni. Így az alkotmányozás további folya-mata is a bővüléssel már megteremtett továbblépési kényszer meg a fenti két irányzat közötti harc bonyolult eredője alapján alakul majd.

2. Az integráció elmélyülése

Az EU eddig is az integráció szakadatlan mélyülésének útját járta, hogy ezen az úton jusson el addig a pontig, ahol már az alkotmány elfogadása szük-ségessé vált. Mint ismeretes az európai integráció első lépését 1950. május 9-én, az ún. Schuman-nyilatkozattal tették meg. Ennek alapján jött létre 1952-ben az Európai Szén- és Acélközösség. A következő lépést 1955-ben a szicíliai Messinában határozták el, hogy annak alapján 1957. március 25-én aláírják a római szerződéseket, amellyel létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget, majd 1967. július 1-jén a három kö-zösséget – Európai Közösség néven – összevonták. Az integráció alkotmány-hoz vezető módozatainak keresése – mint említettük: elsősorban a bővülés hatására, de közrejátszottak az idő közben elért eredmények és az európai in-tegráció feltartóztathatatlan haladása előre – tulajdonképpen csak ezután kez-dődött, olyan lépcsőfokokkal, mint a maastrichti, az amsterdami, majd a nizzai szerződés. Az 1992 februárjában megkötött maastrichti szerződés az 1957-es római szerződések első átfogó reformját hozta meg. Vele alakult át az Európai Közösség Európai Unióvá. A szerződés ugyanis kimondta, hogy az Unió há-

rom pillérré épül: a közös piacra és közös gazdasági politikára; a közös biztonsági és külpolitikára; valamint a közös igazságügyi és belpolitikára. Ennek alapján növelte az Európai Parlamentnek, mint az EU közös parlamentjének a hatáskörét és – csökkentve azoknak a döntéseknek a számát, ahol a tagok teljes egyetértésére van szükség – bevezette a „minősített többség” intézményét, amely lehetővé tette, hogy az addig pusztán a tagállamok közti egyeztetéssel hozható döntések mellett megjelenjenek azok a döntések is, amelyek már a nemzetek feletti képviselet az EU-ban: egyes tagállamok le is szavazhatók. Az 1996-ban lefolytatott kormányközi értekezlet munkájának eredményeként tették meg az integráció elmélyítésének következő lépését: 1997-ben aláírták az 1999. május elsejével életbe lépő amsterdami szerződést. Ezzel a közösségi politikát kiterjesztették a vízumok, a menekültügy, a külső határok ellenőrzése, a bevándorlás és polgári-jogi kérdések terén való együttműködésre; létrehozták „a közös külpolitika főképviseelőjének” posztját (ezzel lett Solana az EU „külügyminisztere”); növelték a minősített többséggel hozható döntések számát és elfogadták az elvet, hogy a teljes egyöntetűséggel hozható (vagyis: az egyes tagállamok vétőjogát tartalmazó) határozatoknál a döntések elfogadottnak minősülnek akkor is, ha egyesek tartózkodnak a szavazástól. Az integráció magasabb fokra emelésének eredménye lett az Európai Szociális Charta elfogadása, amely egyrészt már része lesz a most készülő alkotmánynak, másrészt az első próbálkozás volt arra, hogy az EU hatáskörét kiterjesszék olyan területre is, amely addig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott. A megoldások megtalálásának nehézségei miatt azonban több kérdés rendezését későbbre halasztották: így például kimondták, hogy az EU 20 tagra való növelése előtt a kérdések rendezésére újabb kormányközi értekezletet kell összehívni. Ez a kormányközi értekezlet 2000 februárjában indult és a 2003. február 1-jén életbe lépő nizzai szerződés elfogadásával zárult. Ez a szerződés az EU bővítéséhez azonnal szükséges intézményi reformokat foglalta össze. További 30 kérdésre kiterjesztette ugyan a minősített többségi szavazást, de a megegyezés és az igazi-tényleges reformok elfogadásának nehézségei mellett csak a legszükségesebb döntést tartalmazta: elosztotta a szavazatokat az Európai Parlamentben és az Európai Bizottságban. De még itt is tartalmazott egy kompromisszumot, amely szükségessé tette a munka azonnali folytatását: csak maximum 27 tagra alkalmazható megoldást fogadott el, kimondva, hogy eddig a taglétszámig minden tag egy képviselőt ad az Európai Bizottságha.

3. A konvent

Ilyen előzmények után hozták meg a belgiumi Laekenben 2001. december 14–15-én tartott csúcsertekezleten az európai alkotmány kidolgozására vonatkozó döntést. Az alkotmány kidolgozásával egy konventnek elkeresztelt, ott létrehozott szervezet bízta meg. Kimondták, hogy a konvent a tagállamok kormányának 1-1, parlamentjének 2-2 képviselőjéből, az Európai Parlament által választott 10 tagból és az Európai Bizottság 2 tagjából áll. (Ezt a létszámot 2002 februárjában kiegészítették a tagjelöltek, sőt egyes társadalmi szervezetek képviselőivel.) Elnökévé Giscard d’Estaing volt francia köztársasági elnököt, alelnökeivé pedig Giuliano Amato volt olasz és Jean-Luc Dehaene volt belga miniszterelnököt választották. Eléggé konkrétan meghatározták a kon-

vent feladatát is. Kimondták, hogy három „alapvető” kérdésre kell választ találnia: 1. hogyan lehet közelebb hozni a polgárokhoz, elsősorban a fiatalokhoz az EU intézményeit; 2. hogyan kell megszervezni egy kibővült európai integrációs közösséget; és 3. hogyan válhat az EU stabilizáló tényezővé a sokpólusú új világrendben. Hasonlóan három pontban határozták meg a konvent konkrét feladatát is. 1. Módot kell találnia a hatásköröknek és a feladatoknak az Unió és tagállamok közti megosztása leegyszerűsítésére és átláthatóvá tételére. 2. Meg kell oldania az Unió eszközrendszere leegyszerűsítésének kérdését. 3. Növelnie kell az Uniónak, intézményeinek és döntéseinek legitimitását. Ennek alapján a konventen belül kemény birkózás kezdődött. Már a munka módszerének kérdésében: sokan kifogásolták, hogy Giscard d'Estaing a megoldásokat szűkebb körben dolgozza ki, hogy a konvent elé már a kész megoldással lépjen. De még inkább az egyes megoldások kérdésében, ami a tagállamok között meglévő – később részletezendő – ellentétek következménye. Annak illusztrálására pedig, hogy milyen nehéz volt már a konvent munkája, még inkább: milyen nehéz lesz eljutni a végleges megfogalmazáshoz, hadd álljon itt egy adat: az alkotmány első 16 szakasza javaslatának első közzététele után a konvent mintegy 900 módosító-pontosító indítványt kapott Európa minden részéből, a legkülönbözőbb szervezetektől-intézményektől, de magánszemélyektől is. Ennek a hatalmas és nehéz munkának lett az eredménye az a tervezet, amelyet az EU görögországi csúcsertekezlete 2003 júniusában elfogadott. Ezt a tervezetet Giscard d'Estaing július 18-án átadta Berlusconi olasz miniszterelnöknek, az EU e félévben soros elnöklőjének. Ezzel a konvent munkája befejeződött, kezdődhet az igazi nagy birkózás: az EU alkotmányának kidolgozása.

II. EURÓPAI EGYESÜLT ÁLLAMOK, KONFÖDERÁCIÓ VAGY FÖDERÁCIÓ

1. A szuverenitás kérdése

Európa megosztottabb mint gondolnánk – sok kommentátor ezt a következtetést vonta le az eddigi viták és az alkotmánytervezet elfogadott változata alapján. Ennek a megosztásnak az érzékeltetését annak megállapításával kell kezdenünk: a legfőbb frontvonal ott húzódik, hogy az egyik oldalon állnak azok, akik szerint az EU máris nagyon messze elment saját hatáskörének és az európai integrációnak az erősítésében, semmi szükség sincs arra, hogy ezeket a közösségi elemeket tovább erősítsék; a másik oldalon pedig azok, akik szerint igenis határozottan tovább kell haladni az integráció útján, egész addig, amíg el nem jutnak az Európai Egyesült Államokig. Ezt a frontvonalat két ellentétes vélemény rajzolta meg. Az egyik szerint továbbra is alapvető a tagállamok nemzeti szuverenitása és annak megőrzése. A másik szerint ez a szuverenitás máris mindinkább illúzióvá válik (azzá teszi a világgazdaság összekapcsolódásától – úgy hogy távoli tőzsdék eseményei sokszor nagyobb hatással vannak az emberek mindennapi életére, mint a „nemzeti” kormányok döntései – egész a világpolitika legújabb uralkodó irányzatáig, amely jogot ad nemcsak egy-egy ország belügyeibe való közvetlen beavatkozásra – a befolyásolásnak egész a szankciókig menő egész rendszerével –, hanem akár rendszerének megdöntésére, az egész ország vagy egyes részeinek megszállására, sok min-

den). Ezért e vélemény szerint igenis határozott lépetekkel kell haladni az integráció elmélyítésének útján, mind kevesebbet kell törödni olyan elavult elképzelésekkel, mint a „nemzeti” szuverenitás védelme. E két felfogás állandó csatározásának már eddig is kettős következménye volt az EU fejlődésében: kialakult a többsébségű Európa elképzelése és ellentmondásosan haladt az Unióban minden, ami a szuverenitás kérdésével állott kapcsolatban. A többsébségű Európa elképzelésének lényegét már említettük: azoknak, akik hajlandóak és készek gyorsabban haladni, nem kell várniuk azokra, akik csak lassúbb mozgást tartanak elfogadhatónak. Azzal, hogy a fenti felfogásért vívott küzdelemben nem elég világosak a frontvonalak. Az európai közvéleményben például az a vélemény alakult ki, hogy az EU-n belül a francia Chirac a konföderatív elképzelések híve és Franciaország legtöbbször azok között is van, akik a „nemzetek Európájának”, a szuverén országokból összetevődő, minél kevesebb „nemzetfelettséget” tartalmazó közösség utóvéd harcát vívják a mind illuzórikusabb nemzeti szuverenitás érdekében; vele szemben viszont a német Fischer–Schröder terv az Európai Egyesült Államok felé haladó föderatív elképzelés híve. Közben szépen létrejött a francia–német közös javaslat az egyik lényeges föderatív elemnek alkotmányba iktatására: arra, hogy az EU-nak legyen – a mostani félvélenként változó elnökléssel szemben – hosszabb időre választott elnöke. (Ebben már szerepet játszott egy másik frontvonalnak azt itt ismertetett frontvonal módosulásának irányában gyakorolt hatása: a „nagyok” és „kicsik” közti ellentét, amiről következő fejezetünkben szólunk.) Ennek a felfogásnak az állandóan érezhető, sőt erősödő hatása bizonyos kettősséget teremtett már eddig is az EU-ban. E kettősségnek az egyik oldala, hogy minden berzenkedés és ellenállás ellenére az EU már eddig is lényegesen korlátozta a tagállamok szuverenitását, helyébe állítva a mind erőteljesebben érvényesülő közösségi hatalmat és szuverenitást. Ilyen nemzeti szuverenitást korlátozó elem már régen magának az Uniónak a pusztá léte. Főleg e létezésnek két fontos elemével. Először is azzal, hogy az európai integráció felülről diktált és irányított folyamat: nem a tagállamokból indul ki, hanem hajtóereje az Unió erősödő központja, amely nemcsak mind jobban felismeri az integrációt sürgető tényezőket, hanem állandó mozgásban tartja, irányítja, ha kell meglóditja ezt az integrációt, keresi, felkutatja és életbe lépteti az azt előmozdító tényezőket. Másodszor azzal, hogy az Uniónak ez a léte bizonyos szerződéseken és megállapodásokon, „joganyagon” és szabályokon alapszik, amelyek mind-mind korlátozzák a tagállamok szuverenitását. Mindezen felül a „nemzeti” szuverenitás leglényegesebb korlátja az Unió egyik alapelve: „Az Unió kizárólagos illetékességgel rendelkezik, hogy biztosítsa a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, és versenyszabályokat állapítson meg belső piacán.” A szuverenitás ilyen lényeges korlátozásának tudható be, hogy az EU már képes volt olyan jogszabálynak az elfogadására is, mint az Európai Szociális Charta, amely most az alkotmány részévé válva megkapja méltó helyét az Unió jogrendszerében és kötelező erejű jogszabállyá válik. Ennek a Chartának az elfogadása – és ezzel a teljes foglalkoztatás, szociális fejlődés, környezetvédelem stb. szabályainak kodifikálása – ugyanis egyrészt véget vetett egy régebbi vitának, amelynek hajtóereje az volt, hogy a skandináv országok a többiekénél fejlettebb szociális rendszerüket féltették az Uniótól, a többiek pedig nem akarták elfogadni még a szociális védelemnek egy jóval

alacsonyabb fokát sem. Másrészt még a „nemzeti szuverenitásnál” is szentebbnek tartott valamit, a tőke és a magántulajdon szabadságát korlátozta a közösségi szabályozással.

A kettősségnek a másik oldala pedig az, hogy a „nemzeti szuverenitást” mindinkább „nemzetfelettséggel” helyettesítő folyamat ellenére az Európai Egyesült Államok két lényeges elemét – a közös határokat és a közös pénzt – nem az Unió, hanem a kétsebességű Európa elve alapján teremtették meg: sem a közös határok sem a közös pénz hatása nem esik egybe az EU határaival, hanem csak azokat öleli fel, akik hajlandóak és készek voltak vállalni mindazt, ami a közös határokkal és a közös pénzzel jár az államok hagyományos szuverenitásának mind érezhetőbb korlátozása terén. A közös határokról szóló – az aláírás színhelyéről, egy luxemburgi kisvárosról elkeresztelt – schengeni egyezményt ugyanis 1985-ben írta alá Franciaország, Németország és a három Benelux állam (Belgium, Hollandia és Luxemburg, azzal, hogy közöttük már a hatvanas években nem volt határ). 1990-ben csatlakozott hozzájuk Ausztria, Finnország, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország. Így az EU 15 tagja közül 13-nak közös határa lett, viszont csatlakozott hozzájuk még két EU-n kívüli ország: Izland és Norvégia. Hasonlóan nem öleli fel az EU mind a 15 tagját a közös pénz sem, hisz közülük csak 12 vezette be az eurót. Pedig a közös pénz még a közös határnál is lényegesebb lépés az Európai Egyesült Államok felé, hisz az államtól elveszi egyik legjelentősebb és legősibb jogát, hogy saját pénzt adjon ki és azzal lényegében az országhatárokon belül meghatározza a gazdaságpolitikát és annak minden fontos elemét.

Az alkotmány kidolgozásának folyamatában ez a sok ellentét, ellentétes elképzelés és hatás, de a fent vázolt kettősség is elsősorban abban az integráció elmélyítésének egész eddigi folyamatában érezhető vitában jelentkezett, amely akörül folyik, hogy milyen kérdésekben maradjon meg a tagállamok vétőjoga és mely kérdésekben hozzák meg a döntéseket „minősített többséggel”. Nyilvánvaló ugyanis, hogy minél több kérdésben marad meg a vétőjog, annál erősebb az Unióban belül a tagállamok szuverenitása és erőteljesebb képességük arra, hogy megakadályozzanak olyan uniós döntéseket, amelyről az a véleményük, hogy nincs összhangban érdekeikkel és szempontjaikkal. És fordítva: minél kevesebb kérdésben marad meg a vétőjog, annál nagyobb az Unió képessége, hogy ha kell, a tagállamokkal és azok kormányával szemben is érvényt szerezzen annak, mit közös érdeknek és szempontnak tart. E tekintetben az alkotmánytervezettel egy hosszú folyamat azzal zárult, hogy a vétőjoghoz kötött kérdések körének eddigi állandó szűkítése után az alkotmánytervezete már csak nagyon kevés kérdésben tartotta meg ezt a vétőjogot.

A végeredmény pedig az lett, hogy a Görögországban elfogadott tervezetben keverednek a konföderatív és föderatív állam elemei meg az egységes Európai Egyesült Államok felé haladásra utaló elemek. Az alkotmánytervezet erősíti a közös államra utaló elemeket a közösségben: növeli a közös szervek – parlament, bizottság – hatáskörét, új, közös posztokat – az Európa Tanács elnöke, az EU külügyminisztere – hoz létre, új közös szerveket teremt: létrehoz egy új intézményt, a nemzeti parlamentek képviselőiből összetevődő népi gyűlést, minden térrre kiterjeszti és erősíti a közös politikát, olyan újabb nemzetek feletti intézményeket teremt, mint a közös haderő stb. Az új állam jellegének a meghatározásánál azonban egyformán vannak konföderatív és föde-

ratív elemek, sőt még olyan elemek is, amelyek mind a két államszövetségi jelleg túlhaladására utalnak. Konföderatív elem maradt mindaz, ami a „nemzetek uniójának” elképzeléséből az alkotmányba bekerült: a nemzeti államok önálló egységként lesznek a közösség tagja, egyes kérdésekben még a vétőjogukat is megtartják. Föderatív elemként megmaradt mindaz, ami arra utal, hogy az alakuló európai államban – nagyságuktól és egyebektől függetlenül – megőrzik egyenrangúságukat a föderáció részeként belépő nemzeti államok. És mind a konföderáció, mind a föderáció elemei túlhaladásának kísérletére utal mindaz, ami az egységes állam erősítésének – fent említett – elemként került a tervezetbe, de az is, ami arra utal, hogy a föderáció alkotóelemei mégsem egyenrangúak teljesen, onnan, hogy 2009-től az EU tagjainak számától függetlenül az Európai Bizottságnak, vagyis a leginkább kormányt minősíthető szervnek, 15 tagja lesz, vagyis mellőzik azt a föderatív elvet, hogy minden tagállamnak egyformán joga van arra, hogy tagot adjon a kormányba, addig, hogy az ún. kettős többség szavatolja: bizonyos határozatok elfogadásához ne csak az egyenrangú tagok többsége kelljen, hanem az összlakosság 60 százalékos többségének is meg kell lennie, vagyis csorbul az a föderatív elv, hogy a tagállamok nagyságuktól és népességüktől függetlenül egyenrangúak. Az igazi birkózás az alkotmány elkészítésének következő szakaszában akörül lesz, hogy hogyan jelentkezzenek és milyen arányban, milyen módon keveredjenek az egységes állam meg a konföderatív és föderatív felépítés elemei.

2. A kicsik és nagyok

Az előző fejezetünk végén elmondottakkal kapcsolatban a nemzeti szuverenitás hívei és ennek a szuverenitásnak minél nagyobb korlátozásáért küzdők között húzódó frontvonal már bonyolódik egy másik frontvonallal: a kis és nagy tagállamok között húzódó frontvonallal. Ez a két frontvonal nem esik egészében össze, vagyis nem mondhatjuk, hogy a nagyobb tagállamok a közös állam elemei erősítésének híveiként lépnek fel, a kicsik viszont a föderatív elemek megőrzéséért küzdenek. Már említettük, hogy Franciaország egyszerre képes jelentkezni a nemzeti szuverenitás védelmezőjeként meg a közös állam elemei erősítésének híveként, jórészt azért, mert a tagállamok egyenrangúságának föderatív elvével szemben a „nagyok” bizonyos külön jogaiért is küzd. Mindenesetre, ha képet akarunk adni az alkotmány körül eddig folytatott és ezen túl várható harcokról, szólnunk kell a kis és nagy tagállamok közti ellentétről.

Az alkotmány tervezetének elfogadásával az Európai Unió ténylegesen új – az állam bizonyos elemeit tartalmazó – közösség lesz, olyan egységes jogi személy, amelyben a tagállamok állampolgárai egyben az EU polgárai is, akiket tételesen felsorolt polgári és szociális szabadságjogok sokasága illet meg, egyenrangúan és elvitathatatlanul. Ezért érdemel külön figyelmet mindaz, ami azt mutatja, hogy a tagállamok között bizonyos különbség támad azzal, hogy az egyik nagy, a másik kicsi. Ezzel magyarázható, hogy az alkotmány vitája közben kialakuló különféle frontvonalak között fontos helyet kapott az is, ami a nagyobb és kisebb tagállamok között kialakult. Mert volt egy olyan frontvonal, amely azt jelezte, hogy a régi és új tagok között lehet ellentét bizonyos kérdésekben. Volt egy olyan frontvonal, amely arra utalt, hogy az EU-ban folyik egy hatalmi harc a hagyományosan irányító szerepet játszó francia–német tengely és a most szorosabb közösséggé alakuló, mindinkább közös államra

hasonlító EU-ban nagyobb befolyásra törekvő, most formálódó brit–olasz–spanyol tengely. Érződni kezdett, hogy Lengyelország, mint az új tagok között legnagyobb (több lakosa van, mint a 9 másik új tagnak együttvéve) valami önálló szerepre, külön tényezőként való fellépésre törekszik. Onnan, hogy felértékelődött a „weimari hármasnak” elkeresztelt tanácskozási forma: az EU csúcsertekezlete előtt Wroclavban, május 9-én külön tanácskozást tartott Chirac francia elnök, Schröder német kancellár és Kwasniewski lengyel elnök; addig, hogy érezte hatását a Rumsfeld amerikai véderőminiszter által kissé erőltetve potencírozott ellentét a „rég” és az „új” Európa között: annak elensúlyozására, hogy Franciaország és Németország ellenezte az Irak elleni háborút, Washington igyekezett jobban kiemelni Lengyelország külön helyét, felértékelődését a hatalmak ranglistáján, többek között azzal, hogy Irakban – az USA és Nagy-Britannia mellett – ő kapta meg a harmadik ellenőrzési övezetet. Volt egy frontvonal, amely a parlamenti helyek elosztásáról kötött nizzai megállapodás hívei meg azok között húzódott, akik nincsenek megelégedve ezzel az elosztással – itt elsősorban Spanyolország és Lengyelország szegült szembe a status quo mellett kardoskodó többséggel, mert ők kifogásolták, hogy a „nagyok” 29 helyével szemben ők csak 27 helyet kaptak. És ki tudná még felsorolni, hogy hány fajta rögtönzött – minden esetben másképp alakuló – felsorakozás jött létre. És mindezen felül volt még egy eléggé közösre sikerült front a „brüsszeli bürokráciával” szemben, amelynek tagjai kardoskodtak az ellen, hogy a nemzeti államokban ható demokratikus mechanizmus alól eléggé kibúvó, ezzel elég nagy mértékben ellenőrizetlenné vált brüsszeli apparátus túl nagy befolyást kapjon, annak módját keresték, hogy a közös állam elemeit éppen ott és azzal erősítsék, hogy a demokratikus ellenőrzésnek és befolyásolásnak a nemzeti államokban már meglévő mechanizmusát a brüsszeli bürokráciára is kiterjesszék. E sok fajta frontvonal között azonban külön helyet kapott és legszilárdabbnak – legritkábban változó összetételűnek – bizonyult a nagyobb és kisebb tagállamok közti front.

Ezen a fronton számos nagy csata folyt. Az egyik akörül, hogyan kell elosztani a szavazatokat a kibúvult EU-ban. A 15 tagú mostani EU-ban ugyanis a miniszterek tanácsában a szavazatok úgy oszlanak meg, hogy Németországnak 10, Portugáliának 5, Finnországnak pedig csak 3 szavazata van, az egyszerű többséghez a 87 szavazatból 44, a minősített többséghez 62 kell. Természetes, hogy a 25 tagú EU-ban ezek a szavazatok másképp oszlanak meg, ami körül már szépen lehetett csatázni. Mivel az alkotmány a minimumra csökkenti a vétőjogot, nagy harc folyt akörül, hogy a szavazásnál hogyan lehet összecyegyztetni a tagállamok egyenrangúságának elvét azzal a követelménnyel, hogy ennek az egyenrangúságnak a nevében nem lehet a többség akaratával ellentétes döntést hozni, vagyis a kis tagállamok nem hozhatnak olyan határozatot, amely ellentétes az EU lakosságának többségét képviselő országok álláspontjával. Ennek az ellentétnek az áthidalására született meg a „ketős többség”, amely szerint egy határozat elfogadásához nemcsak a tagállamok többségének szavazata kell, hanem az EU lakosságának 60 százalékát képviselő szavazat is.

Nagy csata folyt az Európa Tanács elnökének kérdésében is. Nyilvánvaló lett ugyanis, hogy a már 15 tagnál csikorgó elnöklési rendszer (a tagállamok félénként váltakozva töltik be az EU elnöklőjének szerepét) 30 tagnál már

teljesen értelmetlenné válik (ha egy országra 15 évenként kerül sor, hogy elnöklő legyen, akkor az nem sokban különbözik attól, hogy sohasem elnöklő), másrészt az EU közösségének erősítése, a közös állam felé haladás megkövetelte, hogy létesítsenek még egy posztot, amely ezeket a közös elemeket erősíti, az EU egységes fellépésének lehetőségeit növeli. Ezért született meg az a javaslat, hogy az Európa Tanácsnak – az eddigi legfontosabb, a tagállamok állam- és kormányfőiből összetevődő, mindinkább nagyjából a lakosság száma szerint szétosztott képviselőkkel, közvetlenül választott Európai Parlament mellett a tagállamok egyenlő számú képviselőjéből összetevődő felsőház szerepét vállaló szervnek – több évre választott, jelentős hatáskört kapó elnöke legyen. A kisebb tagállamok szembehelyezkedtek ezzel az elképzeléssel, mert abban annak jelét látták, hogy ők sohasem kaphatják meg az elnöki posztot, hisz arra nyilvánvalóan a nagyobbak képviselőjét választják. (Ebben a kérdésben a két külügyminiszter – Kovács László és Benita Ferrero-Waldner – budapesti tanácskozásán volt is álláspont-egyeztetés a két kis tagállamnak számító Magyarország és Ausztria között.)

Hasonlóan egymással került szembe a kis és nagy országok álláspontja az Európai Bizottság tagjai számának kérdésében is. Kezdetben ebbe a központi kormányznak számító szervbe minden tagállam két biztost küldött. Mint mondtuk Nizzában megszületett az új kompromisszum, amely szerint 25 tagállamig minden tag 1 biztost ad. De amikor már a 30–36 tagú EU alkotmányát készítették, szembe kellett nézniük azzal, hogy ennyi tagú Európai Bizottság minden lenne, csak éppen hatékonyan működő, a közösséget irányítani képes kormány nem. Ezért már a munka kezdetén megszületett az elképzelés, hogy az EB tagjainak számát korlátozni kell. Az első javaslat az volt, hogy az EB-nek csak 13 tagja legyen, de mellette hozzanak létre egy 12 fős tanácsosi testületet, amely segítené a közös érdekek kialakítását és érvényesülését. Az ily módon 25 tagállamra méretezett megoldás helyett az alkotmány tervezetbe végül az került, hogy a EB-nek 15 tagja lesz, de mellettük lehet még néhány szavazati joggal nem bíró biztos is. A kis tagállamok hevesen ellenezték ezt a megoldást, mert abban annak jelét látják, hogy ők nem kapnak kormánytagot, miniszteri posztot, vagyis nem jutnak biztoshoz az EB-ben. (Magyarország is azt az álláspontot képviseli, hogy meg kell maradnia annak a megoldásnak, amely szerint minden tag kap egy biztosi posztot.) Valószínű, hogy az alkotmány kidolgozásának folyamatában e kérdésben még nagy csaták lesznek.

Végül az elfogadott tervezet pillanatnyi kompromisszumot hozott a két álláspont között. Mind a két fél örülhet annak, hogy egyfajta kompromisszum (kérdés, mennyire működőképes) jött létre az Európai Parlament hatáskörének jelentős bővítése és a nemzeti parlamentek beleszólási jogának növelése között, vagyis két látszólag vagy ténylegesen ellentmondásos törekvésnek az összeegyeztetése érdekében. Így elégedettek lehetnek azok is, akik a közös állam elemeinek erősítése és egyben a lakosság nagyobb hányadát képező erők befolyásának növelése érdekében nagyobb szerepet akarnak a közös parlamentnek, amely nemcsak a közös állam legfőbb szerve, hanem a lakosság száma arányában kiosztott mandátumokkal a „nagyok” befolyása érvényesítésének letéteményese is; meg azok is, akik a nemzeti parlamentek szerepének az érvényesülésében annak szavatolását látják, hogy a kisebb tagállamok is egyenrangúan beleszólhatnak az Unió ügyeinek irányításába. Hasonlóan a nagyok

és kicsik egyformán örülhetnek az EU két új posztjának: a Európa Tanács választott elnökének és a közös külügyminiszternek. A nagyok azért, mert e két poszt szavatolja nagyobb befolyásukat, a kicsik pedig annak, hogy egyik poszt sem kapott valami nagy hatáskört, a közös külügyminiszternek még külön apparátusa sem lesz, tehát az a lehetőség, hogy ők sohasem jutnak el erre a két pontra, nem csorbítja nagyobb mértékben a nagyokkal való egyenrangúságuk elvét. Még az Európai Bizottság tagjai számának csökkentésével kapcsolatban sincs sok okuk az elégedetlenségre a „kicsiknek”, mert 15 biztos rotálódásának elve meghagyja számukra a reményt, hogy biztoshoz jutnak, a „segédbiztosok” posztjának megteremtése pedig a közös politika befolyásolásának még egy eszközt kínálja a számukra. Mindez azonban természetesen nem zárja ki annak lehetőségét, hogy mindezekben a kérdésekben az alkotmány végleges kidolgozásával megbízott kormányközi értekezleten nem újulnak ki a viták.

3. Intézmények és posztok

Az alkotmányozási folyamat egyik érdekessége és egyben abszurduma volt, hogy az Európa jövője szempontjából ilyen fontos kérdések (az EU milyen irányban és ütemben halad afelé, hogy Európai Egyesült Államokká váljon; ebben a folyamatban hogyan lehet összecygeztetni a nemzeti szuverenitást mindjobban korlátozó közös elemeket azokkal a törekvésekkel, amelyek továbbra is első helyre akarják állítani a nemzeti szuverenitást; hogyan lehet egyensúlyt találni a közös intézmények erősítése meg azon igény között, hogy ezek az intézmények a polgárok minél nagyobb és közvetlenebb ellenőrzése alatt álljanak; hogyan lehet érvényt szerezni a lakossági többség akaratának a tagállamok egyenrangúsága elvének megcsorbítása nélkül stb.) tárgyalása közben az igazán nagy viták ennek a folyamatnak aránylag mellékes mozzanatairól: a közös védelmi és külpolitikáról folytak.

A közös védelmi politikával kapcsolatos vita azért kapott ilyen helyet, mert két ellentétes követelmény és tényező hatott. Az egyik: az EU-nak mindinkább katonailag is képesnek kell lennie arra, hogy megbirkózzon problémáival, sőt önálló tényezőként lépjen fel általában az európai és a világproblémák megoldásában, ami a mi világunkban sajnos azt jelenti, hogy katonailag is erőt kell jelentenie. Ezért folyik a közös európai „gyorshadtest” létrehozása, az EU már ilyen közös katonai erőként lép fel Macedóniában, arra készül, hogy esetleg Kosovón is átveszi az USA-tól és a NATO-tól (ami gyakorlatilag majdnem ugyanaz) az irányító szerepet, Washingtonnak azzal a koncepciójával összefüggésben, hogy bizonyos nemzetközi munkamegosztást hoz létre terheinek csökkentésére, ahogyan az Afrikai Államok Közösségéből Afrikai Unióvá vált regionális szervezet már szerepet vállalt a kontinens válságainak megoldásában. Kongóban békefenntartóként az EU először jelentkezett katonai tényezőként Európán kívül stb. A másik: hat egy bonyolult szövevény, amely abból áll össze, hogy az EU nem képes ilyen önálló katonai erővé válni (még csapatainak szállítását sem tudja ellátni az amerikai segítség nélkül, az egyéb „logisztikai” segítségről nem is szólva), ráadásul teljesen illuzórikus (és a tehermentesítés igénye ellenére mégis kiváltja az amerikai idegenkedést) az az elképzelés, hogy valamilyen „többpólusú világban” az EU az USA-t valamilyen formában ellensúlyozó tényezővé válhat. Nem lehet azzá két lényeges ok mi-

att. Egyrészt azért, mert gazdasági súlya a világban állandóan csökken: most a világgazdaság 22 százalékát jelenti, 2050-ben viszont már csak 12 százalékát képezi majd. Másrészt azért, mert katonailag sohasem lesz képes még csak csökkenteni sem lemaradását az USA mögött, amely ma kb. annyit költhet fegyverkezésére, mint a világ többi része együttvéve.

Ez a tényező irréalissá teszi azt az elképzelést, hogy Európának azért kell haladnia a közös állam megteremtése, a mostani laza közösség minél szorosabbá fűzése felé, hogy ellensúlyozhassa az USA befolyását, egyenrangúbb versenytárrá válhason. Mert okvetlenül deformálja a közös állam megteremtésének folyamatát, ha nemcsak a közös és a nemzeti szuverenitás közti összehangolást kell keresni, hanem egyszerre hat ennek a „többpólusúságnak” a törekvése és annak irrealitása. Amikor az alkotmány tervezete a közös külügyminiszter posztját létrehozta, akkor mindez hatott és ráadásul a vitákba beleszólt még egy aktuális világpolitikai tényező is: a tagállamok között az Irak elleni háború kérdésében támadt ellentét. Ahogyan a francia parlamentben elfogadott álláspont fogalmazott: „Franciaország számára rossz lenne, ha külpolitikáját alárendelné annak az Európának, amelyben az államok többsége támogatja az amerikai álláspontot az iraki kérdésben.” Megmaradt ugyan a vágy: „Ésszerű elképzelésre van szükségünk annak érdekében, hogy haladjunk a közös külpolitikájú Európa felé”, de nyilvánvaló, hogy a realitásnak ez a betörése az európai vitákba befolyásolja az alkotmány és annak egyes megoldásai körüli harcot. Persze ez már külön téma. Itt csak utalni akartunk arra, hogy az alkotmánnyal kapcsolatos vitákat, az egyes kérdésekben kialakult frontok összecsapását ez a „külső” tényező is befolyásolja, hogy az alkotmányozás munkája még bonyolultabbá váljon, a további munkát sok minden más is befolyásolja.

4. Az Isten Európa alkotmányában

Az alkotmány tervezete előkészítésének egyik meglepetése az volt, hogy már az előkészítő munkában heves vita alakult ki arról, hogy a vallás milyen helyet kapjon Európa jövőendő alkotmányában és a görögországi csúcsértekezleten elfogadott tervezettel kapcsolatban is ebben a kérdésben további birkózás várható, hisz a legellentétebb vélemények csapnak össze. Az előzményekkel kapcsolatban annyit, hogy a világ és a vallásos tömegek problémáival való törődéssel összhangban II. János Pál pápa kezdettől fogva nagy érdeklődést mutatott a készülő alkotmány iránt. Már tavaly október 31-én, a konvent munkája megkezdésének elején levéllel fordult Giscard d'Estaing volt francia köztársasági elnökhöz, a konvent elnökéhez, amelyben felhívta figyelmét arra, hogy a jövőendő alkotmánynak „világos utalást kell tartalmaznia az Istenre és a keresztény hitre”, majd januárban ismét hangsúlyozta, hogy az alkotmány kidolgozásakor figyelembe kell venni, hogy „Isten az igazság, az igazságosság, a szépség és a jószág forrása”. De minden alkalommal hangsúlyozta azt is, hogy „Európa identitása a kereszténység alapján nyugszik”.

A katolikus egyház hivatalos álláspontja ugyanis az lett, hogy az európai alkotmánynak sokkal többet kell tartalmaznia, mint az, hogy valamilyen formában említi a keresztény szót. A pápa maga is világosan megfogalmazta, hogy a kontinens keresztény jellegének mellőzése „veszélybe sodorná ezt az identitást, és végső soron annak elvesztéséhez vezetne”. Ezért a katolikus egy-

ház „újult cróvel ajánlja fel értékrendjét Európában, amely azt kockáztatja, hogy az ideológiai relativizmus hibájába esik, és hogy erkölcsi nihilizmusba süllyed”. Ratzinger bíboros, a katolikus egyház egyik legtekintélyebb vezetője még konkrétan fogalmazott: „Isten és Isten előtti felelősségünk az európai alkotmány alapvető részét kell, hogy képezzék”. A magyarországi katolikus egyház álláspontja is az volt, hogy „a kereszténység nélkül Európának hiányozna a szíve”.

A pápának és a Vatikánnak ez az álláspontja egyöntetű támogatásra talált a kontinensen és a többi vallásnál is. Ilyen álláspontra helyezkedett nemcsak a belépő és a társult tagok egyházi vezetőit, kereszténydemokrata pártjait stb. tömörítő Európai Közösség Püspöki Konferenciáinak Bizottsága, hanem a többi egyházat felölelő szervezetek is, mint az Egyházak Világtanácsa, amely 346 ortodox, anglikán, protestáns stb. egyházat ölel fel, vagy az Európai Egyházak Konferenciája, amely a kontinensünkön működő 126 nem római katolikus egyházat fogja össze. Az európai államok közül a katolikus többségűek jelentős része kiállt a pápa álláspontja mellett. A protestáns többségűek viszont vagy nem nyilatkoztak, vagy próbáltak valamilyen kompromisszumot keresni. A katolikus többségű Franciaország pedig a más álláspontot képviselők élére állt.

Ennek a francia álláspontnak a magyarázata, hogy Franciaország képviseli legkövetkezetesebben az egyház és az állam különválasztásának elvét. Ez egy módosított, „megszelídített” változata annak, hogy a francia forradalom Európa egyetlen olyan forradalma volt, amely közvetlenül a vallás ellen irányult: kórházzá alakította át a templomokat, az addigi vallás helyébe az Ész uralmát akarta állítani, még a vallási színezetűnek vélt időszámítást is törölte. Ebben a mostani változatában ez az álláspont azonban hivatkozott az amerikai alkotmányra is. Hivatkozott arra, hogy az USA-ban még mindig erősebb az egyház hatása, mint Európában, ott például nagyobb fontosságot tulajdonítanak a vallás gyakorlásának is. Mégis az 1787-ben elfogadott, azóta többször kiegészített alkotmány egyetlen helyen tesz utalást a vallásra, amikor kimondja: „semmilyen esetben nem lesz szükség semmilyen vallási hozzáállásra, mint feltételre az USA hármelyik szolgálatának vagy bizalmi állásának betöltéséhez”.

Ennek alapján jelentette ki Chirac francia köztársasági elnök: „Én, mint egy laikus állam képviselője, nem helyeslem a vallási hivatkozást.” Az elvünk tekinthető francia álláspont mellett a vallásra való hivatkozást ellenzők egész sor gyakorlati kifogást is megfogalmaztak. Onnan, hogy Európának nemcsak keresztény öröksége van, hisz az európai kultúra elképzelhetetlen a görög és római örökség, ezt az örökséget átmentő arab és zsidó befolyás, az európai művészetekre gyakorolt afrikai és ázsiai hatás nélkül. Sőt – egészítették ki érvelésüket – az európai értékek jelentős része éppen a vallás és ideológiai egyeduralma elleni harcban alakult ki. Addig, hogy az EU-ban már most 10 millió mohamedán, 3 millió zsidó és 2 millió ázsiai vallású ember él, de mire határa ott lesz valahol Iraknál, akkor már akár 100 millió mohamedán lakosa is lehet, „nem célszerű tehát alkotmányosan utalni a keresztény Európára” – érveltek.

Ezeknek a vitáknak volt a következménye, hogy a vallásra való hivatkozás egyedül az alkotmány elvi részében kapott helyet. Ott az eredetileg meglévő francia változatot, amely szerint az alkotmányos megoldásokat „a szellemi és

erkölcsi örökség” tudatában fogadják el, nemcsak a „szellemi, vallási és erkölcsi” örökségre hivatkozó német változattal kellett egyeztetni, hanem még mintegy 80 olyan kiegészítő javaslattal is, amely erre a kérdésre próbált valamilyen megfogalmazást találni. Végül az alkotmány tervezete „Európa kulturális, vallási és humanista örökségét” említi. A vita e megfogalmazás és az alkotmány többi része körül még nem fejeződött be, sőt – mint mondtuk – az igazi birkózás csak most kezdődik. És ebben a birkózásban álláspontjuk határozott képviselőre készülnek azok is, akik más megoldást akarnak.

Jellemző, hogy a pápa mindjárt az alkotmánytervezetnek a görögországi csúcsértekezleten történt hivatalos elfogadása után apostoli levelet intézett a jövőbeni alkotmány megfogalmazóihoz. Ebben a levélben nem csak azt szorgalmazza, hogy az alkotmány bevezető részében legyen ott a hivatkozás „Európa vallási, különösen keresztény örökségére”. Bár az egyház álláspontja itt is a mostanitól eltérő megfogalmazást követel. Annak alapján, hogy elismeri „a görög-római, bizonyos kelta, germán, szláv, finnugor szellemiség, valamint a zsidó és mohamedán kultúra” hatását Európára, de hangsúlyozza, hogy kellett egy erő, amely mindezt összhangba hozta „a zsidó-keresztény hagyománnyal”. Emellett a pápa követeli, hogy az alkotmányban kapjon helyet az egyház és az egyházi közösségek joga arra, hogy saját szabályaikkal összhangban szabadon működjenek; az egyházak különleges helyzetének és az EU meg az egyházak közti dialógusnak az elismerése; az egyházak és intézményeik különleges jogállásának megbecsülése stb. Egyben figyelmeztet arra, hogy a vallási értékek mellőzése „egyfajta gyakorlatias agnoszticizmus és vallási közöny” következménye. A BBC brit hírrádió által készített összefoglaló szerint a vitára hatással lesz, hogy hasonló álláspontot képvisel Olaszország, Spanyolország, Portugália és Lengyelország kormánya, valamint a görög pravoszláv egyház is.

5. A kisebbségek Európája

Már az alkotmányon dolgozó konvent ülésén a magyar képviselők felvetették azt a gondolatot, hogy az alkotmányban helyet kell adni a nemzeti kisebbségek kérdésének, vagyis módot kell találni e kisebbségek fokozottabb védelmére. Majd ezt a gondolatot ismét megfogalmazta a magyar küldöttség az EU görögországi csúcsértekezletén. Az alkotmány ott elfogadott tervezete ugyanis rendkívül keveset mond ezzel kapcsolatban. A tulajdonképpeni alkotmányi rész ugyan tartalmazza a leglényegesebb megfogalmazást: 44. cikkelyében kimondja: „Az Unió minden tevékenységében tiszteletben tartja a polgárok egyenjogúságát.” De ennek az elvnek az érvényesítése vonalán az alkotmány tervezete nagyon keveset mond. Mindössze 4-ik cikkelye mondja ki, hogy tilos minden diszkrimináció a nemzeti hovatartozás miatt. Az alkotmány részét képező, az alapvető jogokról szóló charta is csak azt az elvet részletezi, azzal, hogy 21-ik cikkelye kimondja: „Tilos mindenfajta diszkrimináció, nevezetesen a szex, a faj, a bőr színe, az etnikai vagy szociális származás, genetikai sajátosság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy minden más vélemény, a nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyon, születés, hátrányos helyzet, kor vagy szexuális irányvétel alapján történő diszkrimináció.” Csak ilyen utalást tartalmaz az alkotmány harmadik része, Az Unió politikája és működése címet viselő rész is, amely 5-ik cikkelyében csak annyit mond ki, hogy az

Unió megtalálja a szükséges módját annak, hogy harcoljon „minden színre, fajra vagy etnikai eredetre, vallásra vagy meggyőződésre, hátrányos helyzetre, korra vagy szexuális irányvételre alapozott diszkrimináció ellen”. Különben is, az EU az új tagok felvételénél mércéül szabta, hogy a tagjelölt országnak működtetnie kell a demokratikus intézményeket és tiszteletben kell tartania „az emberi és kisebbségi jogokat” és a tagjelöltekről készített országjelentések többször szóvá tették a romakérdést, az EU képviselői többször foglalkoztak a kisebbségi problémákkal. Egészében azonban az Unió nem foglalkozott kellőképpen e kérdéssel. Még a NATO is az új tagok felvételénél nagyobb figyelmet fordított arra, hogy a tagjelöltek „kiküszöböljék a hátrányos megkülönböztetést a nemzeti kisebbségek tekintetében”. (Ami érthető, hisz a NATO-nak – részben okulva a görög–török viszályon – érdeke volt, hogy az új tagok ne vigyék magukkal a NATO-ba is eddigi nemzeti viszályaikat.) Indokolt tehát az igény, hogy a készülő európai alkotmány többet foglalkozzon ezzel a kérdéssel, már az elvek érvényesítése érdekében is.

Vannak is magyar elképzelések arra, hogyan lehetne az alkotmányt kiegészíteni a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét szabályozó résszel. Már a konvent ülésén Szájer József, a Fidesz képviselője megfogalmazott egy javaslatot arról, hogy az EU-ban alakuljon meg a nemzeti és etnikai kisebbségek bizottsága, amely részben megoldhatná azt a problémát, hogy az EU-nak nincs politikája a polgárok egyenrangúsága elvének gyakorlati érvényesítésére, de jogrendje sem tartalmazza a kisebbségek védelmét. A magyar küldöttség a konventben felvetette azt is, hogy az alkotmányba bele kell kerülnie az etnikai sokszínűség védelmének, sőt a kisebbségi lét hátrányait ellensúlyozó kedvezményekre való jognak is. A Medgyessy-kormány diplomáciai áttörést hajtott végre, amikor a konventben és különben is mutatkozó közönnyel szemben a görögországi csúcsértekezleten elnyerte sok állam- és kormányfő, köztük Chirac francia elnök támogatását ahhoz a magyar elképzeléshez, hogy pótolni kell az európai alkotmány tervezetéből hiányzó kisebbségvédelmi részt, de természetesen ott nem terjesztett be konkrét javaslatot. A Magyarok Világszövetsége készített és távzavazással elfogadtatott egy európai alkotmányt kiegészítő javaslatot, amelyet Patrubány Miklós elnök levélben eljuttatott Chiracnak, Giscard d'Estaing-nek és Medgyessynek. Ez a javaslat már részletezi azt az elképzelést, amely a közösségi önkormányzatot, a helyi különleges státust és a nemzeti alapú területi autonómiát nevezi meg a kisebbségi jogvédelem legfőbb eszközének. Dr. Szalma József vajdasági egyetemi tanárnak is van egy konkrét cikkelyekben megfogalmazott javaslata, amely adja a nemzeti kisebbségek és kisebbségi népcsoportok meghatározását, meghatározza e kisebbségek kollektív jogait, külön részletezi a nyelvhasználatra, az „önálló, óvodától egyetemig terjedő” iskoláztatásra, a kisebbségi nyelven történő tájékoztatásra, a kettős vagy többes (európai) állampolgárságra vonatkozó jogot. De legfontosabb javaslata – amelyet mint mondtuk tartalmazott a konventben képviselt magyar álláspont is –, hogy a „negatív diszkrimináció” tilalma mellett „az esélyegyenlőség növelése érdekében” el kell ismerni a „pozitív diszkriminációt”. Csak éppen még mindig nem indult vita arról, hogyan születhetne egy napi vitákon átfelől egységes magyar javaslat, amely esetleg sikerre vihetné az elképzelést, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése kapja meg méltó helyét az európai alkotmányban. Márpedig nem vitás, hogy Európának ezzel kapcsolatban

szüksége van arra, hogy figyelmeztessék, bizonyos dolgokra rávilágítsanak azok, akik közvetlenül saját bőrükön érzik ennek a kérdésnek egész fontosságát. Nyilvánvaló ugyanis, hogy Európa lassan jutott el addig is, amíg e kérdés lényegének megértésében eljutott: csak legutóbb – a macedóniai válság kapcsán – ismerte fel még annak jelentőségét is, hogy kisebbségeket államalkotónak ismerjék el, de még ott is csak az albánok felé kényszerítette ki ennek az elvnek az érvényesítését. De addig, amíg egy demokráciájára büszke Franciaországban is erősen tarthatja magát (megnehezítve mondjuk a korzikai kérdés megoldását) az a nézet, hogy a kisebbségnek juttatott minden kedvezmény megbontja a polgárok egyenrangúságának elvét, addig bizonygatni kell, hogy a diszkrimináció tiltása nem elegendő a nemzeti kisebbségek helyzetének rendezéséhez, hisz még a demokrácia alapja, a többség hatalma is ellenük fordulhat.

Mindenképpen a szükséges közös magyar javaslat kiindulópontjává azt kell tenni, hogy nem csorbulhat mindaz, amit az EU e téren elért, hanem éppen annak gyakorlati érvényesítése érdekében van szükség a konvent által már kidolgozott tervezet kiegészítésére. Márpedig sok ilyen elem van. Onnan, hogy az EU-ban minden nemzet kisebbség, tehát minden megfogalmazásnak számolnia kell ezzel a ténnyel. Azon át, hogy az EU-ban érvényes kettős állampolgárság azt is jelenti: minden polgárnak joga van az európai állampolgárság nyújtotta védelemre, ha úgy érzi, hogy mint saját országa polgárának csorbulnak a jogai. Addig, hogy minden javaslatnak azt kell céloznia, hogy érvényre juttassa az EU egyik alapelvét: a polgárok egyenrangúságát, vagyis azt, hogy nem lehetnek elsőrendű állampolgárok, akik valamilyen jogokat adnak a másodrendű állampolgároknak, a nemzeti kisebbségek tagjainak.

A kialakítandó magyar álláspont azonban nem viheti magával a rendszer-váltás országainak elveszését az időben, ami annak a következménye, hogy elveszítették azt az időt, amelyben addig éltek, de közben nem juthattak abba az időbe, amelybe Európa az elmúlt fél évszázad alatt került, ezért hirtelen a két világháború közötti időbe csöppentek vissza. Ez azzal járt, hogy a szerencsétlenebb nemzetek ott folytatták egymás öldöklését, ahol a II. világháborúban abbahagyták, a szerencsésebbek pedig folytatták Trianon körüli csatározásait. (A Fidesz biztonsági szakértői még mindig a szomszédos országok ellen akarják fenntartani a magyar hadsereget, de általában is a magyar politikában túl nagy helyet kap az az irányzat, amely Trianonban napi politikai tényezőt lát és nem olyan nemzeti tragédiát, mint a mohácsi vész, az 1848-as és az 1956-os forradalom elvesztése, Trianon valamilyen korrekciójának lehetőségében gondolkodik, látja, hogy a trianoni traumát az EU oldja föl, de azt már nem, hogy az EU a kegyelemdőfét is megadja a magyar nacionalizmusnak, mert Magyarország nem lesz anyaországa azoknak a magyaroknak, akik saját országaikkal kerülnek a többi magyarral közös határ mögé. A szomszédos országok pedig azért fogadják bizalmatlanul a magyarok legjogosabb követeléseit is, mert azokban Trianon visszacsinálásának kísérletét látják.)

Mindennek alapján a magyar javaslatban nem lehet szó anyaországról, hisz Európában Franciaország nem anyaországa sem az EU-beli belgiumi és luxemburgi franciáknak, sem a kívüli svájciaknak, kanadaiaknak. Nem lehet megkülönböztetés kisebbségi nemzeti közösségek és népcsoportok között annak alapján, hogy az egyiknek van anyaországa, a másiknak nincs. És nem lehet kísérletet tenni a korábbi – nagyon csekély hatékonyságú régi típusú –

kisebbségvédelemre, amely az anyaország bizonyos jogait is tartalmazza. (Az utolsó effajta kisebbségvédelmi megállapodás Olaszország és Ausztria egyezménye volt Dél-Tirolról, amelyet 1972-ben új autonómiastatútummal cseréltek fel, mert az EU-ban a kisebbségvédelem nem az államok közti viszony kérdése, hanem egyrészt az állam ügye a polgárok tényleges egyenjogúsága alapján, másrészt az EU ügye a polgárok kettős – hazai és európai – állampolgársága alapján.) Valószínű, hogy a minden ismert magyar elképzelésben megtalálható közös elem alapján elegendő lenne a közös magyar javaslatban (azt is figyelembe véve, hogy az alkotmány más kérdésekben sem bocsátkozik a részletekbe) azt megfogalmazni, hogy a diszkriminációt tiltó I.4 és II.21 cikelyt ki kell egészíteni egy mondattal, amely szerint pozitív megkülönböztetésben, kárpótlásban részesülhetnek a felsorolt kisebbségek tagjai, ha objektíve kedvezőtlen helyzetbe kerülnek. De ez már a vita témája kell, hogy legyen.

III. A KOMPROMISSZUMTÓL AZ ALKOTMÁNYIG

1. A tervezet

Az EU joganyagának összefoglalása és leegyszerűsítése olyan ellentmondásos és bonyolult feladat volt, hogy önmagában is elég lett volna ahhoz, hogy a vitára és a kormányközi értekezlet munkájának alapjául elfogadott tervezet hosszú és eléggé bonyolult okmány legyen, és akkor még ebben az irányban hatott az sok vita és ellentét, amelyet előző fejezetünkben éppen hogy csak érzékeltetni próbáltunk. Mivel az alkotmánytervezet magyar fordítását sajnos nem tudtuk e dolgozathoz mellékelni (az alkotmány véglegesítése után esetleg már csak a tervezethez viszonyított változások rövid kommentárjával ezt pótolni próbáljuk) ebben a fejezetben megpróbáljuk bemutatni magát a tervezetet.

Az EU alkotmányának a görögországi csúcson elfogadott tervezete négy részből, két mellékletből és még két külön álló jegyzőkönyvből áll. Az egész elé még odatettek egy bevezető részt. Ez a bevezető tartalmazza az egész alkotmánynak Thuküdidész görög történetírótól vett mottóját: „A mi alkotmányunkat... demokratikusnak mondjuk, mert a hatalom nem a kisebbség, hanem a nagy többség kezében van.” Itt szögezük le, hogy Európa a civilizáció hordozója, mert polgárai fokozottabban képviselik a humanizmus alapját képező értékeket: egyenlőség, szabadság, az ész tiszteletben tartása. Kimondják, hogy az alkotmány a kontinens kulturális, vallási és humanista hagyományaira épül, mivel ezek az értékek továbbra is örökségének részét képezik, gerincét adják társadalmi életének, központba állítva az emberi egyéniséget, a sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogokat és e jogok tiszteletben tartását. Hangsúlyozzák meggyőződésüket, hogy Európa összefogott a civilizáció, a haladás és felvirágzás útján való továbbhaladásra, minden lakosának – beleértve a legelésebbeket is – jólétéért, amivel a kontinens nyitottá válik a kultúra, a tudás és a társadalmi fejlődés előtt, és kívánatosá teszi a közélet demokratikus és átlátható jellegét, nyitottá teszi a béke, az igazság és a világgal való szolidaritás felé.

Az első rész maga a tulajdonképpeni alkotmánytervezet. Ennek első fejezete hat cikkelyben az Unió meghatározását és céljait adja: 1. az Unió létrehozása, 2. az Unió értékei, 3. az Unió céljai, 4. az alapvető szabadságok és a diszkriminációtól való mentesülés, 5. az Unió és a tagok közti viszony és 6. a

jogi személyiség meghatározását. A következő fejezet mindössze két cikkelyben az alapvető jogokat és az Unió állampolgárságának meghatározását adja, a harmadik fejezet 9 cikkelyben az Unió illetékességét; a negyedik 14 cikkelyben meghatározza az Unió intézményeit. Az ötödik fejezet – az Unió illetékességének gyakorlásáról – maga is 3 részből áll: az első 7 cikkellyel a közös, a második 4 cikkellyel a külön rendelkezésekről szól, a harmadik rész pedig egyetlen cikkellyel a fokozott együttműködés területeit jelöli ki. A hatodik fejezet 10 és még egy külön X cikkellyel az Unió demokratikus életéről, a hetedik 4 cikkellyel az Unió pénzeléséről, a nyolcadik egyetlen cikkellyel az Uniónak a szomszédokkal való együttműködéséről szól. Végül a kilencedik fejezet 3 cikkelyben rendelkezik a tagfelvételtől, a tagsági jog felfüggesztéséről és a tagság önkéntes megszűnéséről. Ide csatoltak még két jegyzőkönyvet: az egyiket a subsidiaritás elvének alkalmazásáról, a másikat pedig a nemzeti parlamentek szerepéről az Unióban.

A második rész az alkotmány részévé teszi és azzal összeolvasztja az Unióban az alapvető jogokról már korábban elfogadott Chartát. A harmadik rész – ez a leghosszabb – pedig összefoglalja – pontosabban az ismétlések kizárásával és szükséges leegyszerűsítésekkel, szabatosabb megfogalmazással átveszi – az Unió működéséhez szükséges, eddig már elfogadott szerződéseket és egyéb rendelkezéseket, hogy azok is az alkotmány részévé váljanak. Ide csatoltak még két mellékletet: az egyik az Euroatomról szóló szerződés módosítását, a másik pedig az ún. Eurocsoportra vonatkozó jegyzőkönyvet tartalmazza. Végül mindezt zárja a negyedik rész, amely az általános és zárórendelkezéseket tartalmazza.

2. A további munka

Az eddig közzétett menetrend szerint az alkotmány végleges kidolgozásával megbízott kormányközi értekezlet október 4-én kezdődik. Az ebben a fél-évben elnöklő Olaszország – a közzétett hivatalos álláspont szerint – ezt az értekezletet szeretné befejezni az év végére, vagyis az ő elnöklését záró csúcs-értekezleten az alkotmány javaslat formában való véglegesítésére számít. Attól függetlenül, hogy ezt az olasz célt mennyire sikerül elérni, az alkotmányt (a mostani 15 és az időközben felvett 10, tehát összesen 25 ország képviselői, Románia, Bulgária és Törökország képviselőinek jelenlétében) 2004-ben Európa Napján, vagyis május 9-én írják alá. Ekkor kezdődik a megerősítés folyamata (a konvent 97 képviselője már aláírta azt a követelést, hogy a megerősítés népszavazáson történjen, Magyarország azonban ellenzi a népszavazással való megerősítést, mert nem látja szavatolva, hogy ahhoz meglenne a szükséges többség, még akkor sem, ha életben marad a mostani rendelkezés, amely szerint a népszavazás érvényességéhez nem szükséges a választópolgárok felének a részvétele), amely a számítások szerint 2006-ig tart.

Végül még csak annyit, hogy a különféle közvélemény-kutatások eredménye szerint az alkotmányról legjobban informáltak a görögök: 81 százalékuk tudja, hogy készül Európa alkotmánya, a magyaroknak, briteknek és letteknek csak 30 százalékuk tudja, hogy ez az alkotmány készül. A 25 ország átlagában 38 százalék szeretné elolvasni az alkotmány kivonatát, 11 százalék a teljes szöveget, 40 százalék viszont el sem akarja olvasni és 1 százalék már olvasta. Ugyanakkor azonban az európaiak 68 százaléka tényleges alkotmányt akar

(ezek aránya legnagyobb – 80 százalékos – Magyarországon, Olaszországban és Spanyolországban, legkisebb – 45 százalékos – Dániában, Nagy-Britanniában és Svédországban). A megkérdezettek 69 százaléka helyesli, hogy minden döntést az Európai Parlament hozzon meg, 52 százaléka a közös külügyminisztert (a skála a svédországi 78 és franciaországi 75 százalék meg a lengyelországi 24 és a svédországi 23 százalék között mozog), 55 százaléka az Európa Tanács által választott elnököt (a magyarországi, görögországi és belgiumi 70 és a lengyelországi, svédországi és finnországi 35 százalék között) akar. 40 százalék szerint a népszavazás elengedhetetlen, 42 százalék szerint hasznos, de nem elengedhetetlen és 12 százalék szerint szükségtelen.

Újvidék, 2003. szeptember 1.