

KÍSÉRLETEK AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI KERETEINEK MEGVÁLTOZTATÁSÁRA A XXI. SZÁZAD ELEJÉN

AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSTŐL A LISSZABONI SZERZŐDÉSIG,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA JOGI
HÁTTERÉRE (2001–2008)

Türke András István

(Ph.D, politológus, történész, a Magyar Külügyi Intézet megbízott kutatója)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az európai alkotmányozási folyamat az európai konventtel – mely „konvent Európa jövőjéről” néven is ismert – 2002. február 27-én vette kezdetét. A tanulmány célja az európai alkotmány különféle tervei, az európai alkotmányt létrehozó szerződés és a lisszaboni szerződés főbb elemeinek összevetése.

Az európai alkotmányt létrehozó szerződést a tagállamok képviselői 2004. október 29-én írták alá, de a ratifikációs fázisban, 2005-ben a francia (május 29.) és a holland (június 1.) állampolgárok leszavazták.

A lisszaboni szerződés a nizzai szerződésnél rugalmasabb Európai Uniót hozott létre. A szerződés deklarált célja „az amszterdami és nizzai szerződésekkel megindult folyamat kiegészítése az unió demokratikus legitimitásának és hatékonyságának növelése területén, valamint tevékenységei koherenciájának tökéletesítése”.

A lisszaboni szerződés főbb újdonságai a következők: az Európai Tanács minősített többséggel meghozott határozatai körét megnövelték, és az EU Tanácsával való kiszélesített együtt döntési eljárás révén az Európai Parlament nagyobb részt kap a döntéshozatali folyamatokban. A pillérrendszert felszámolták, és létrehozták az EU elnöke és az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tisztségeket. Azonban az a 2008. június 12-i írás „nem” a jelen pillanatban is bizonytalanná teszi az EU jövőjét.

Kucsszavak ■ európai alkotmányt létrehozó szerződés ■ lisszaboni szerződés ■ cfsp
■ európai konvent

A LAEKENI DEKLARÁCIÓ

Az európai alkotmányozásnak a brüsszeli konvent működésével, 2002. február 27-én megindult folyamata nem tekinthető teljesen előzmény nélkülinek. Utalhatunk az európai egység gondolatot megalapozó európai tervekre (elég Dubois-tól Crucén és Podjebrád Györgyön keresztül Sully, Saint Pierre, Victor Hugo, Briand terveire gondolni), szűkebb előzményként – immár az EK kere-

tein belül – feltétlenül meg kell említeni az 1960-as évek elején született Fouchet-tervet, melyek kimondottan egy politikai unió létrehozását tűzték ki célul.

Körülbelül 210 évvel a francia forradalom után, a 21. század elején, úgy tűnt, Európa békés és demokratikus úton történő integrációja immár egy egész kontinensre kiterjedő, a polgári jogok biztosítását magába foglaló alkotmány megteremtését tette szükségessé. Alábbiakban e sajátos alkotmányterv legfőbb vonásait kíséreljük meg felvázolni, majd a terv bukásáról és a belpolitikai krízist megoldani látszó lisszaboni szerződésről ejtünk szót, noha e tanulmány megírásakor a 2008. június 12-i ír „NEM” miatt bizonytalan ez utóbbi szerződés sorsa is...

Még 2001 decemberében, a laekeni csúcson elfogadott ún. „Laekeni deklaráció az EU jövőjéről” című dokumentum III. fejezetében született meg a határozat egy „Európa jövőjéről döntő gyűlés” összehívásáról. Ezt a gyűlést tehát az Európai Tanács hívta össze a következő kormányközi konferencia előkészítése céljából. Ezután a dokumentum a Konvenció intézményeinek (elnökség, plénum, titkárság, munkacsoportok) összetételéről rendelkezett, deklaráltan fontos szerepet kapott a nyilvánosság, egy széles körű társadalmi fórum létrehozása, mely a szociális partnereket, a gazdasági köröket, a NGO-szerveket, akadémiai köröket (stb.) fogta át (Déclaration de Laeken, 2001).

ALKOTMÁNYTERV ÉS ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS

Az Európai Unió *sui generis* normaalkotási folyamatából, jogi helyzetéből és intézményi felépítéséből adódóan az alkotmányozás folyamatát különböző specifikumok jellemezték, (jellemzik) a (nemzet)állami keretek között folyó alkotmányozáshoz képest.

Először is le kell szögezni, hogy a brüsszeli alkotmányozó konvent nem alkotmányt, hanem alkotmánytervet alkotott, és a konvent sem volt a szó eredeti értelmében vett alkotmányozó konventnek tekinthető, mert felhatalmazása alkotmányterv – és nem alkotmány – elkészítése volt. E szempontból sokatmondó a laekeni nyilatkozat szövege: A konvent „*olyan záródokumentumot hoz létre, mely vagy a különböző opciókat pontosítva különböző álláspontokat vagy konszenzusjavaslatokat tartalmazhat... a záródokumentum kiindulópontként szolgál a kormányközi konferencia számára, amely a végső döntést fogja meghozni*” (Déclaration de Laeken, 2001).

Az alkotmányterv sorsáról a későbbi kormányközi konferenciák döntöttek, a szöveg nagy részét természetesen megtartva, de eközben jelentős módosításokat eszközölve, részint a kormányközi alkuk, részint a homályos vagy elentmondásos részek kijavítása kapcsán.

Másrészt alá kell húznunk, hogy a ratifikációra előkészített dokumentum jogi értelemben nem alkotmány, hanem alkotmányos szerződés lett. Címe

egészen pontosan: Az Európa alkotmányát létrehozó szerződés¹ (*Traité établissant une constitution pour l'Europe*). A dokumentum tehát szerződés, mely a nemzetközi jog hatálya alá esik, és elvileg nem hoz létre állami entitást, föderatív(szerű) államot, még ha az Európai Uniót jogi személyiséggel ruhazza is fel, amivel korábban csak az EK rendelkezett (Gicquel, 2005: 508).

A fentebb említett *sui generis* tulajdonságából adódóan a közösségi jog mind állami, mind nemzetközi jogi elemeket is tartalmaz, de bizonyos elemei miatt – például az uniós állampolgárság (I./10.); saját intézményei készítik jogszabályait; a közvetlen hatály elve – mégis túlmutat egy nemzetközi szerződés keretein. Jogilag pontatlanul, csupán az egyszerűség kedvéért nevezzük tehát az alkotmányos szerződést alkotmánynak, mely végül is egy „föderális pályára állított entitás” képét sugallja, mintegy „racionalizálva” az EU működését. Mások „közösségi alkotmányjogként” vagy „származtatott közösségi jogként” írnak e jelenségről (Gicquel, 2005: 508).

Harmadrészt meg kell említeni, hogy a tagállami ratifikációs kényszer miatt a „halva született alkotmány” (Gicquel, 2005: 508) szövegéről – miután a francia népszavazás 2005. május 29-én, majd pedig a holland népszavazás is elutasította a ratifikálását – lemondtak, és visszatértek a hatályos nizzai szerződés módosításához, ami kétségtelenül jelentős visszalépést jelent az eredeti tervekhez képest. 2005-től többféle forgatókönyvet dolgoztak ki a jövőre nézve, melyek az EU totális csődjétől a ratifikációs népszavazás megisméltléséig (Franciaországban ez csak a 2007-es elnökválasztás után lehetett volna lehetséges), az alkotmány átdolgozásáig, vagy egy teljesen új alkotmány megalkotásáig terjedtek. Jelenleg a 2008. júniusi ír vétóval a lisszaboni szerződés sorsa is bizonytalan.

A KONVENT LÉTREJÖTTE ÉS HATÁSKÖRE

Az alkotmányozó konvent tehát Valéry Giscard d'Estaing elnökletével a 2002. február 27-i informális elnökségi üléssel kezdte működését, és 2003 júniusában mutatta be a kész alkotmánytervezetet, még a június 20-21-re kitűzött Európai Tanács (EiT) thesszaloniki ülése előtt. Fontos dátumként kell még megemlíteni 2002. október 28-át, amikor az alkotmány váza először került a nyilvánosság elé megvitatás céljából. A görög elnökséget felváltó olasz elnökség alatt javítottak a szövegen, de a dokumentum nem került a 2003. decemberi kormányközi konferencián elfogadásra, csak 2004. október 29-én, Rómában parafálták a tagállamok.

A konventnek elvileg egy jellegében teljesen új alkotmányterv szövegét kellett volna megalkotnia (bár számos elem szinte szó szerint visszaköszön a korábbi szerződésekből), mely felválthatta volna az Amszterdamban és Nizában módosított érvényben lévő, Maastrichtban megalkotott Európai Uniói Szerződést. Ez a rendszer 6 elemet hordoz magában:

1. ESZAK szerződés (2002. július 23-án lejárt)
2. EURATOM szerződés
3. EGK-szerződés (1. pillér)
4. Közös kül- és biztonságpolitika (2. pillér)
5. Bel- és igazságügyi együttműködés (3. pillér)²
6. Protokollok

Az Európai Unió alkotmány szerződése egy kulcsfontosságú szempontból változatlanul hagyta az unió természetét: az eddigi szerződésekhez hasonlóan ezt az alapidokumentumot is csak úgy lehet elfogadni és módosítani, ha a módosításhoz valamennyi tagállam kormánya jóváhagyását adta, és utána ezt minden egyes tagállam ratifikálta. Az unió vezetőinek nem volt pontos tervük arra nézve, hogy mit kell tenni akkor, ha egy tagállamban leszavazzák az alkotmányt. Az egyetlen támpont egy – az alkotmányhoz is csatolt – 2004. év végi nyilatkozat volt, amely szerint ha két évvel az aláírás után a tagállamoknak csupán négyötöde ratifikálta az alkotmányt, mások pedig problémákba ütköztek, akkor a tagállamok vezetőinek össze kell ülni és megoldást kell találni a helyzet kezelésére. *(Az alkotmány szerződés hatályba lépése /Háttér/, 2005)*

Föderatív államok példáját felhozva megemlíthető, hogy annak idején az Egyesült Államokban 4 évet vett igénybe az alkotmány ratifikációja, és ott elég volt csupán 9 államban ratifikálni ahhoz, hogy életbe lépjen. (A módosító javaslatok ratifikálása is jelentősen el szokott húzódni.)

A NIZZAI ALAPJOGI CHARTA AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS BEN

1945 után az emberi jogokat az Európa Tanács keretén belül elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE, Róma, 1950. november 4.) hivatott a kontinens számára lefektetni. Az egyezményt az Európai Unió nem tekintette sajátjának. Az alkotmány I-9. cikkelye azonban deklarálta: *„Az unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez”.*

Az alapjogok értelmezésének kérdésében mindenesetre nem egy esetben volt eltérő a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a luxemburgi Európai Bíróság gyakorlatától. Ezért is tartotta szükségesnek az Európai Unió, még az alkotmányozó konvent felállítása előtt (2000 decemberében) az emberi jogokat a nizzai chartában megfogalmazni. Eddig ugyanis az alapvető emberi jogokra nézve az EUSZ (Európai Unió Szerződése – maastrichti szerződés) 6. cikke fogalmazott meg általános elveket:

1. bekezdés: Szabadság, demokrácia, demokratikus szabadságjogok, jogállam védelme

2. bekezdés: Az alapvető jogok védelme, *„mint ahogy azt”* a római egyezmény teszi³

3. bekezdés: A tagállamok nemzeti identitásának védelme

4. bekezdés: Az unió rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek céljai és eredményes politika megvalósításához szükségesek

A európai alkotmányterv közvetlen előzményeként lehet tehát megemlíteni a Nizzai Alapjogi Chartát, mely lényegében az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában foglaltaknak a modern világhoz való adaptációját jelenti. Míg azonban a charta hatálya az unió egészére mint jogi személyre terjed ki (néhány állam, mint például Nagy-Britannia és Lengyelország kivételével), az EJEE az egyes tagállamokra nézve marad továbbra is érvényben.

A nizzai charta alkotói előtt ismert lehetett az 1999-ben elfogadott új svájci alkotmány (Türke, 2001: 8–15) is, mely talán a kontinens első „21. századi” alkotmánya, és az emberi jogok megfogalmazásának tekintetében az EJEE és a nizzai charta között köztes állapotot, illetve közvetlen előzményt képvisel. Alighanem a véletlen műve, de a leendő európai alkotmányban is a II. részbe került az alapvető jogok megfogalmazása⁴. Célszerű röviden összevetni a két „ezredfordulós” dokumentumot: Mindkét dokumentum első helyen az emberi méltóságot említi, szó szerint megegyező megfogalmazásban, mely az uniósnál még kiegészül azzal, hogy „az emberi méltóság sérthetetlen”.

A svájci dokumentumban ezután az egyenlőség, a jóhiszeműség és az önkény elleni védelem következik. Az élethez (és személyes szabadsághoz – a svájciiban) való jog az uniós szöveg második eleme. Általában elmondható, hogy az uniós szöveg külön cikkekbe rendez egy-egy jogot, míg a svájci egy-egy cikkbe több hasonló természetű vagy származtatott jogszabályt csoportosít. A továbbiakra nézve:

– Azon alapjogok, melyeket csak a svájci alkotmány II. címe (Alapvető jogok, polgárjog, szociális célok) említ, a következők: önkényesség elleni védelem és a jóhiszeműség védelme (9. cikk); alapjogok lefektetése; alapjogok legális korlátozása; „szociális célok”: alanyi jogú tb- és egészségügyi ellátás, családok védelme és támogatása (stb.).

– Mindkét okmány említi a következő alapjogokat (zárójelben a charta cikkei az alkotmányos szerződésben): *élethez való jog* (II./62.); személyi integritáshoz való jog (II./63.); *kínzás tilalma* (II./64.); személyes adatok védelme (II./68.); *házassághoz és családhoz való jog és a privát szféra védelme* (II./67., 69.); *gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság* (II./70.); *véleményalkotás és tájékozódás szabadsága* és a médiumok szabadsága⁵ (II./71.); vallási és lelkiismereti szabadság; képzéshez való jog; művészetek és tudományok szabadsága; *gyülekezési és egyesülési szabadság*; tulajdonjog; kitoloncolással, kiadatással és kiutasítással szembeni védelem; jogegyenlőség; kulturális, vallási és nyelvi sokféleség respektje; férfi-női egyenjogúság; idősek és mozgássérültek jogai (II./85., 86.); munkavállalók jogai; igazságos és méltányos munkakörülmények; petíció joga; választójog; szociális segítséghez való jog (II./94. az EU dokumentumában: szociális segítség és lakhatási támogatás); megfelelő ügyintézéshez való jog (II./101.); mozgás és tartózkodás szabadsága (II./105., a svájci alkotmányban: a költözés szabadsága); mélt-

tányos eljárás, pártatlan bíróság/*hatékony jogorvoslathoz és tisztességes tárgyaláshoz való jog* (II./107.); *ártatlanság véelme* (II./108.); és a *diszkrimináció tilalma*.

Végül pedig azon alapjogok, melyeket csak a Nizzai Charta említ, a következők:⁶ *rabszolgaság és kényszermunka tilalma* (II./65.); *szabadsághoz és biztonságához való jog* (II./66.); menedékjog az 1951-es genfi konvenció és az 1967-es protokoll alapján (II./78.); gyermekjogok (II./84., szélesebb jogkör); gyermekmunka tilalma (II./92.); egészségvédelem (nemzeti feltételek mellett, II./95.); európai ombudsman (II./103.); diplomáciai és konzuli védelem (II./106.); *bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei* (II./109.)⁷; kétszeres eljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalma (II./110.).

A dőlt betűvel szedett alapjogok szerepelnek a fentebb említett Emberi Jogok Európai Egyezménye dokumentumban is, mely az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatán (ENSZ, 1948. december 12.) alapul. Az EJEE jogszabályai szintén általános jellegűek, de precízebben utalnak a kivételes esetekre, mint az unió dokumentuma, megkönnyítendő a jogalkalmazást⁸.

A chartát az európai alkotmány szövege teljes egészében tehát a II. részbe integrálta. Egyrészt érthető a jogalkotók szándéka, hogy a jognyilatkozat és a legfőbb jogi normák egyazon dokumentumon belül azonos súllyal szerepeljenek. A II. rész azonban kettészeli a logikailag jobban összetartozó I. és III. részt. Egyes vélemények szerint egy valódi, jól működő alkotmány létrehozásához elég lett volna az alkotmányos szerződés szövegének I. és II. részét kiemelni, egyes esetekben kiegészíteni. Így elkerülhető lett volna az ismétlődések, átfedések, kereszthivatkozások több száz oldalon átívelő bonyolult rendszere. (*Kibővítik a nizzai szerződést az alkotmány helyett?*, 2005)

A KONVENT ALKOTMÁNYTERVE ALAPELEMEINEK ÖSSZEVETÉSE AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSSEL

A konvent által 2003. július 20-án a thesszaloniki kormányközi konferencián beterjesztett alkotmányterv módosításával létrejött alkotmányos szerződés 2004 októberében, Rómában elfogadott szövegváltozata 4 fő részre oszlik:

(Preambulum)

I. rész („felvezetés”, alapelvek, alapstruktúra)

II. rész (a Nizzai Alapjogi Charta)

III. rész (az I. részben foglaltak részletes kifejtése)

IV. rész – Protokollok (36) és egyéb jegyzőkönyvek, deklarációk (50)

A négyrészes struktúra nem nagyon követte a laekeni deklarációban megfogalmazott célokat (egyszerűség, átláthatóság), a szubszidiaritás elve (a döntéshozatal az állampolgárhoz a lehető legközelebbi szinten történjék) például mind az első három részben, mind a 4. rész nemzetállamokra vonatkozó protokolljában megtalálható.

A preambulum egy ógörög idézettel kezdődik: „*Olyan alkotmány szerint élünk, amelynek neve, mivel az uralom nem néhány ember, hanem a többség kezében van, demokrácia.*” (Thuküdidész). Ezen kívül utalás történik az ősi megosztottságokon való felülemelkedésre, de az európai közös értékekre csak egy rövid sablonszöveg: „*ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből*”⁹ utal, és emellett történik utalás a *plurimus unum*¹⁰ alapelvre.

Az EU legfőbb értékeiként az alkotmány az emberi méltóságot, a demokráciát, a szabadságot, a pluralizmust (stb.) említi meg (I./1-2.), legfőbb célként pedig a béke, a jólét, a fenntartható fejlődés (stb.) biztosítását, mely a szociális piacgazdaságon – tehát kontinentális gazdasági modellen – alapul (I./3.). Az értékek felsorolása fontos, mégis kissé terjengősnek tűnik, és néhány esetben a módosítások után is átfedés maradt a szövegben a II. részben megfogalmazottakkal. A RSZ óta ismert 4 alapszabadság (személyek, szolgáltatások, áruk, tőke szabad mozgása) és az unió illetve a tagállamok közötti viszony – a korábbi változatban a tagállamok identitását, az újban az alkotmány előtti egyenlőségét tartja tiszteletben az unió – deklarálása után (I./4-5) kerül sor az unió jogi személyiségének bevezetésére. (I./7.) Ez utóbbi olyan lehetőségeket vet(ett) fel, mint az EU önálló képviselője a nemzetközi szervezetekben, például az ENSZ Biztonsági Tanácsában.

Egyértelműen a föderációs jellegre való utalás, hogy az unió intézményei által – a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása következtében – alkotott jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben (I./6.), de ez a cikkely a konvent alkotmánytervében még nem szerepelt.

A kompetenciák elhatárolása

Az EU mint föderalizálódó szerv intézményi fejlődésében előbb-utóbb sort kell keríteni a tagállami és uniós („föderális”) jogok elhatárolására. Míg ezt nemzetközi szerződések esetében többé-kevésbé meg lehet kerülni, a legfőbb jogi norma szabályozásainak éppen ez az egyik legfontosabb tárgya. A föderációk szempontjából a kompetenciák négy fajtáját különíti el a szakirodalom (Erges, 1994: 63–73):

1. Kizárólagos kompetenciák
2. Párhuzamos kompetenciák
3. Konkurráló kompetenciák
4. Megosztott kompetenciák

Az unió alkotmánya – a szubszidiaritás és arányosság egymást kiegészítő elveire építve – az unió kizárólagos (I./13.) és a tagállamokkal megosztott kompetenciákról (I./14.) beszél. A valóságban azonban a tagállamoknak is vannak kizárólagos kompetenciái, sőt napjainkban még ezek a legfontosabb kompetenciák: minderről az alkotmány azonban nem tesz említést. A kompetenciakatalógus (*Kompetenzkatalog*) nem olyan alapos, mint amilyen mondjuk a német alkotmányban¹¹, ez azonban nem ellenkezik más föderációk (Svájc, Egyesült Ál-

lamok) gyakorlatával: ezek szerint vannak a (föderatív vagy tagállami) normák által pontosan leírt kompetenciák (*compétences d'attribution*) és az ún. reziduális, „maradék” kompetenciák (*compétences résiduelles*), melyek az összes többi, fennmaradó kompetenciát jelentik (Ergéc, 1994: 63–73). Az EU alkotmánytervezete is ezt a szisztémát követte, reziduális kompetenciákat hagyva a tagállamok számára. A I./13. cikk szerint az EU kizárólagos hatáskörei a következők:

1. a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
2. monetáris politika az eurót bevezető tagállamok tekintetében,
3. közös kereskedelempolitika,
4. vámunió,
5. a tengerbiológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében.

Az I./14. cikk szerint a megosztott kompetenciákat a következő területek jelentik:

1. belső piac,
2. a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége,
3. mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengerbiológiai erőforrások megőrzését,
4. közlekedés és transzeurópai hálózatok,
5. energia,
6. a szociálpolitikának a III. részben meghatározott vonatkozásai,
7. gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
8. környezet,
9. fogyasztóvédelem,
10. a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.
11. A kutatás, a technológiai fejlesztés és az úrkutatás területén az unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések végrehajtására, különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.
12. A fejlesztési politikában való együttműködés és a humanitárius segélyezés területén az unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

Intézményi reformok

Az EU intézményeire vonatkozólag az alkotmányos szerződés I./19–32. cikkelyei határoztak meg általános iránymutatásokat. Az Európai Parlament hatáskörei – mint korábban – a jogalkotás, a költségvetés elfogadása, a politikai ellenőrzés illetve konzultatív jogkör ellátása. Öt évre választják és általános közvetlen választójog alapján maximum 750 megválasztott főből állhat. A tagállami reprezentáció ún. degresszíven arányos képviselőt alapján történik, ahol

a minimális képviseleti arányt 6, a maximálist 96 fő jelenti. A rendszer felülvizsgálatára adott esetben a 2009-es választások előtt kerülhet(ett volna) sor (I./20).

Az Európai Tanács tekintetében jelentősen megerősítették az EiT elnökét, mely ezentúl (részben) az EU külpolitikai képviseletét is ellátta volna. Hivatali ideje 2,5 évre nőtt (megszüntetve az eddigi fél-fél éves elnökségi rendszert), és egyszer megújítható. Az EiT tagjai választják minősített többséggel, és mandátuma összeférhetetlen bármilyen nemzeti tisztséggel (I./22.).

Az I./21. cikk tekintetében az EiT hatásköre az EU fejlődése főbb irányainak meghatározása, a jogalkotási folyamatban azonban nem vehet részt. (Ebbéli jogkörét ugyanis újdonságként az alkotmány a Miniszterek Tanácsa hatáskörébe utalja át.)

A Miniszterek Tanácsa (I./23–24.) határozza meg a szakpolitikákat, koordinálási feladatokat végez, valamint az EP-vel közösen látja el a törvényalkotási és költségvetési feladatokat. A konvent alkotmánytervében előrevetített 4 „minőségi formációja” (jogalkotási és általános ügyek tanácsa; általános ügyek tanácsa – az EB-val; „jogalkotási tanács” – az EP-vel; külügyek tanácsa – elnöke az EU külügyminisztere) végül a következő két formációra korlátozódott, a jövőben a tanácsra bízva további formációk felállítását:

1. általános ügyek tanácsa – a tanács különböző formációinak ülésezéséről és az EiT ülések előkészítéséről gondoskodik

2. külügyek tanácsa

Az Európai Bizottság (I./26.) mozdítja elő „az általános európai érdekeket” és ellátja az EU külképviseletét a közös kül- és biztonságpolitika területeit kivéve. A bizottság egyik alelnöke az EU külügyminisztere. Legfőbb problémát itt az jelentette, hogy a megnövekedett biztosi helyekhez nehéz új, hasonló rangú funkciókat találni. Javaslatot tettek ugyan a szavazati jog nélküli biztosok bevezetésére, de ennek nem sok értelme lenne, hiszen a bizottsági munkában nem a plénum döntéshozatali módja jelenti a problémát. Ezért egy megállapodás értelmében 2014-től (számolva a csatlakozásokkal) a tagállamoknak csupán 2/3-a képviselteti magát biztossal a bizottságban – természetesen rotációs rendszer alapján. A kisebb államok mindenesetre kifogásolták, hogy nem minden tagállam juthatna biztosi helyhez, lévén az EB mégis az EU kvázi „kormánya.” Az ír vétóval pedig 2008-ban újrapirendre került a kérdés, mert az újraszavaztatás egyik ír feltétele biztosuk átmentéséhez fűződik.

A 26. cikk szerint az EB elnökét az EiT választja minősített többséggel, melyhez az EP többségi jóváhagyása is szükséges. A bizottság elnöke meghatározza a bizottság működésére vonatkozó iránymutatásokat, megállapítja a bizottság belső szervezetét a tagállamok által előterjesztett listákból válogatva, és a bizottsági testület tagjai közül alelnököket nevez ki.

Az Európai Bíróság, az Európai Központi Bank, a számvevőszék, a gazdasági és szociális bizottság és a régiók bizottsága esetében nem beszélhetünk számottevő változásokról az alkotmányos szerződés paragrafusai alapján.

A minősített többségi szavazás reformja az Európai Tanácsban és a tanácsban

A nizzai szerződés egyik legfőbb hibájaként rótták fel a minősített többségi eljárás felesleges komplikálását: a nizzai szisztéma szerint az újrászavazott szavazatokkal létrejövő minősített többséghez szükséges a tagállamok több mint felének támogatása is, illetve mindehhez ellenőrizni kell, hogy a támogató tagországok népessége eléri-e az unió népességének 62%-át. Az alkotmányos szerződés rendszere két szisztémát vezetne be, mely az unió kettős legitimitásának – államok és népek – hű tükré (I./25):

A. „Az 55/65 szabály” – minősített többség:

A minősített többséghez egyrészt a tanács tagjainak (legalább tizenöt tag által leadott) 55%-os arányú támogató szavazata szükséges, és egyben a támogató szavazatoknak az unió össznépességének legalább 65%-át kell képviselnie. Megmaradt azonban a blokkoló kisebbség intézménye, melyhez 4 tag szükséges a tanácsból. Ez az egyik legjelentősebb pont, amiben változás történt a konvent alkotmánytervéhez képest, ott még ez állt: Amennyiben a javaslat az Európai Bizottságtól, illetve az EU külügyminiszterétől indul ki, a döntéshozatalnál az EiT illetve az MT keretein belül a minősített többséghez szükséges az EU népessége 3/5-ének és a tagállamok többségének (50%+1) támogatása.

B. „A 72/65 szabály” – a super minősített többség

„... amennyiben a tanács nem a bizottságnak vagy az unió külügyminiszterének a javaslata alapján határoz, a minősített többséghez a tanács tagjai legalább 72%-ának egyben az unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.” Összességében elmondható, hogy az új rendszer szisztémájában nem lett egyszerűbb, átláthatóbb.

Az EU új jogszabályai

Az I./33–39. cikkek az EU eddigi jogi aktusainak átalakítását – valójában pontosabb megnevezését – irányozták elő. Törvényerővel csupán az európai törvény és kerettörvény rendelkezik.

Eddig:	Alkotm. szerződés:	típus	Jogalkotó/kezdeményező
törvény	európai törvény	általános hatályú, teljes mértékben kötelező	bizottság + parlament + tanács (tagállamok, EP egy csoportja, EKB, EB, EFB)
direktíva	európai kerettörvény	céljaiban kötelező, eszközeiben fakultatív	
rendelet	európai rendelet	általános hatályú, adott rendelkezésekre	Európai Tanács, tanács, bizottság, EKB
határozat	európai határozat	teljes egészében kötelező adott államra	tanács, bizottság, EKB
ajánlás	ajánlás	nem kötelező	tanács, bizottság, EKB
vélemény	vélemény	nem kötelező	

Készítette: Türke András István

A III. részről

Az alkotmányos szerződés III. része volt a legproblémásabb. Lényegében nem több, mintha az uniós szerződések egy újabb, továbbfejlesztett változatát integrálták volna alkotmányos keretek közé. A kritikusok szerint lényegében ez a rész nem került a Brüsszeli Konvent plénuma elé megvitatásra, így felemás képet mutat az alkotmányozási folyamat szempontjából is.

A III. részben megismétlődnek és kiegészítésre kerülnek az I. részben említett főbb elemek¹². Azonban itt sem kapunk részletező szabályozást (alkotmány esetében nem is lenne szükséges), hanem csak utalás történik az adott tényezőt szabályozó európai törvényre vagy kerettörvényre. Terjedelmi okok miatt e rész részletesebb bemutatásáról néhány fontosabb kivételtől eltekintve kénytelenek vagyunk lemondani.

Döntéshozatali mechanizmusok a III./396. (korábbi III./302.) cikk alapján

A döntéshozatali mechanizmusokban nem eszközöltek jelentős változást a nizzai szerződéshez képest. A már ismert metódus szerint az első és második olvasatot adott esetben a Miniszterek Tanácsa képviselőinek és az EP képviselőinek maximum 6 hetes egyeztető mechanizmusa követi. Ezután következik adott esetben a 3. olvasat: ha ekkor a Miniszterek Tanácsa és az EP is rábólint a jogszabályra, az törvényerőre emelkedik. (Amennyiben a nemzetállami parlamentek 6 hetes határidejű szubsidiaritási kontrollja alatt sem találunk benne semmi kivétnivalót.)

A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA SZABÁLYOZÁSA
AZ ALKOTMÁNYTERVBEN ÉS AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSBN

A közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában a konvent alkotmánytervének első része nem vezetett be semmilyen újjdonságot. Az I./15. cikk első és második bekezdése szerint a tagállami együttműködés „közös védelemhez vezethet” (a „*might*” angol ige igencsak gyenge lehetőségét vetíti előre ennek – mint ahogy szinte szóról szóra így fogalmazódik meg a maastrichti szerződésben is). A másik alapelv, miszerint a tagállamok lehetőleg tartózkodnak az egymás közt ellentéteket szító cselekvéstől, szintén nem új, sőt még régebbi, már az Európai Egységes Aktában lefektetett alapelv.

A legnagyobb áttörést e téren a közös külügyminiszteri intézmény bevezetése jelentette volna. Mindez logikus folytatása az integrációs folyamatnak: először a tanács (illetve a WEU) főtitkári tisztségének összevonására került sor, majd ezt az EU-főképviseelő (Mr. CFSP) tisztségével vonták össze az amszterdami szerződés J.8 cikke által. Végül pedig az alkotmányos szerződés szerint a főképviseelői és a bizottság külügyi biztosi tisztségének összevonásával (utóbbi jelenleg: Benita Ferrero-Waldner, korábban Chris Patten) került volna sor a közös külügyminiszter kinevezésére.

Mindazonáltal a konvent tervezete kapcsán a közös külügyminiszter személyének megválasztására vonatkozólag a jogszabályok még nem fogalmaztak egyértelműen: Az I./26. cikk 3. bekezdése kimondta, hogy a bizottság elnökének jogköre a bizottság alelnökeinek a kinevezése a bizottság tagjai közül. Az I./27. cikk. 1. bekezdése szerint *„Az Európai Tanács, minősített többséggel és a bizottság elnökének egyetértésével nevezi ki az unió külügyminiszterét. Az unió külügyminisztere irányítja az unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Megbízatását az Európai Tanács ugyanezen eljárás keretében megszüntetheti.”* Végül pedig az I./27. cikk 3. bekezdése alapján *„Az unió külügyminiszterének tiszttségét az Európai Bizottság egyik alelnöke tölti be.”* Nyilvánvaló, hogy e 3 cikk alkalmazása együttesen bizonytalanságokat szült volna, és együttes alkalmazásuk sem lehetséges.

Az I./39 cikk szabályozta a kül- és biztonságpolitika működési metódusát: az Európai Tanács állapítja meg a főbb célokat, melyek részletes kialakítása a Miniszterek Tanácsának feladata. Az Európai Tanács, illetve a Miniszterek Tanácsa valamely tagállam, az unió külügyminisztere, illetve az unió külügyminiszterének a bizottság által támogatott javaslata alapján jár el. E szervek egyhangúlag európai határozatokat alkothatnak, ugyanis e téren nem fogadhatnak el európai törvényeket, illetve kerettörvényeket. (7. bek.) A III. rész II. fejezetének 195–215. cikkelyei foglalkoztak még a közös kül- és biztonságpolitikával, ezek közül a legfontosabb, hogy az Európai Tanács határozza meg a legfőbb irányvonalakat (196. cikk) és az EU-t képviselő közös külügyminiszter minden lépésében a külügyminiszterek tanácsa határozatainak van alárendelve (III./199). A miniszter adott esetben az EP-vel is konzultál (III./206.).

A Brüsszeli Konvent által betervezett alkotmányos szerződés szövege főként az olasz EU-elnökség alatt a közös kül- és biztonságpolitika tekintetében is jelentős módosításokon ment keresztül, noha a módosítások nem, vagy alig érintették az ismétlődések megszüntetését, a széttagolt szerkezet átalakítását és a sokat kifogásolt keresztivatkozási rendszer egyszerűsítését. (DIE EU AUF DEM WEG ZU EINER VERFASSUNG: DIE ENTWURF DES KONVENTS., 2003)

Az I./15. cikk az alkotmányos szerződésben I./16. cikként szerepelt, első és második bekezdése változatlan maradt. Pontosították a korábbi félreérthető szabályozást az EU-külügyminiszterre, mint a bizottság alelnökére vonatkozólag, a következőképpen: az I./27. cikk 3. bekezdésének (korábbi I./26. cikk, 3. bek.) C pontja a következőképpen módosult: *„A bizottság elnöke... – az unió külügyminisztere melletti, további – alelnököket, a bizottság tagjai közül nevezi ki.”* Az I./28. cikk 1. bekezdése (I./27. cikk, 1. bek.) egyszerűsödött, kimaradt belőle a következő mondat: *„Ő (ti. a közös külügyminiszter) vezeti az unió közös kül- és biztonságpolitikáját.”*

Változások történtek az I./28. cikk 2. és 3. bekezdéseiben is (I./27. cikk, 2. és 3. bek.) és egy régi-új elemeket tartalmazó, a konvent változatában nem

szereplő 4. bekezdést is illesztettek e cikkhez. A változások tehát az alábbiak: a második bekezdésben az új változat szerint „Az *unió külügyminisztere vezeti az unió közös kül- és biztonságpolitikáját*” (ld. korábbi I./27. cikk, 1. bek.). A további elemek változatlanok, miszerint a tanácstól kapott felhatalmazása alapján javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika és az európai biztonság- és védelempolitika kialakításához, és ugyanez alapján végrehajtja e politikákat. Az új 3. bekezdés szerint az unió külügyminisztere elnöklí a Külügyek Tanácsát. Az új 4. bekezdés a korábbi 3. bekezdésen alapul: Európai Bizottság helyett csupán bizottság szerepel a szövegben, melynek egyik alelnöke az unió külügyminisztere. Precízebben fogalmazódik meg, hogy ő felügyeli az EU külügyi tevékenységének koherenciáját, továbbá a bizottság keretében az ez utóbbi szervre háruló kompetenciákat gyakorolja, a külkapcsolatok és külső akciók terén. A bizottság keretében gyakorolt tevékenységét illető felelősség és a saját tevékenységét illető felelősség tekintetében a bizottság működési szabályainak van alávetve (új elem:) amennyiben ezek a 2. és 3. bekezdést érintik.

A közös kül- és biztonságpolitika működési metódusát szabályozó I./40. (I./39.) cikk első bekezdésében nincs változás, e politika tehát a tagállamok kölcsönös szolidaritására épül. Az 5. bekezdésben Európai Tanács és Miniszterek Tanácsa helyett Európai Tanács és tanács szerepel¹³, a tagállamok e két szerven keresztül alakítják ki a közös kül- és biztonságpolitikát, és e két szerv keretein belül konzultálnak, mielőtt az EU nemzetközi kötelezettséget vállalna vagy közös akcióba kezdene. A 6. (korábbi 7.) bekezdés szerint maradt a kormányköziség elve, a 7. (korábbi 8.) bekezdés kimondja, hogy „*az Európai Tanács egyhangúlag olyan európai határozatot fogadhat el, mely a Tanácsot minősített többségi döntéshozatalra hatalmazza fel minden olyan esetben, mely eltér a 3. részben megfogalmazottaktól.*” A korábbi változat így szól: „*Az Európai Tanács egyhangúlag dönthet arról, hogy a Miniszterek Tanácsát minősített többségi döntésre felhatalmazza, minden olyan esetben, mely eltér a 3. részben megfogalmazottaktól.*” Itt alighanem az 1966-os luxemburgi kompromisszumban gyökerező elvek köszönnek viszsza. A 8. (korábbi 6.) cikk alapján az Európai Parlamenttel konzultálni kell, illetve tájékoztatni kell a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiről.

A III. részben a kül- és biztonságpolitika jóval hátrébb került az egyéb módosítások következtében: ugyanúgy a 2. fejezetben, de a 294–313. cikkelyek foglalkoztak a témával. Itt is kihangsúlyozódik a kölcsönös lojalitás és szolidaritás szelleme, az EU határozza meg a főbb irányvonalakat és hozza meg az európai határozatokat az EU akcióira, állásfoglalásaira és ezek végrehajtására vonatkozólag. E szövegrészben csupán stilisztikai jellegű változtatásokat eszközöltek.

A közös kül- és biztonságpolitika (pesc/cfsp/gasp) szintjei

Amennyiben összegyűjtjük az I. és a III. rész vonatkozó cikkeit, valamint logikai sorrendbe próbáljuk meg felűzni őket, akkor a közös kül- és biztonság-

politika kirajzolódó szintjeiként a következőket kapjuk: a tagállamok a tanács és az Európai Tanács keretei között konzultálnak egymással a felmerülő kérdésekről. Egyrészt ügyelnek arra, hogy nemzeti politikájuk illeszkedjen az unió álláspontjaihoz, másrészt – akárcsak az EU külügyminisztere – előterjesztéssel élhetnek a tanács felé. Sürgős esetben a tanács akár 48 órán – vagy még rövidebb időn – belül összehívható (III./299.). A nemzetközi szervezetekben az ott részt vevő uniós tagállamok képviselik az EU-t, amit a közös külügyminiszter koordinál. Az ENSZ BT-ben például az EU-tagországok kérelmezhetik, hogy olyan témában, melyben létezik EU-állásfoglalás, hívják meg az EU külügyminiszterét, hogy bemutathassa az EU álláspontját (III./305. cikk, 2. bek.). A cikk itt nem nevez meg helyszínt, viszont a BT három EU-tagállama előtt a közös álláspont valószínűleg amúgy is ismert. Az alkotmány Jens-Peter Bonde által összeállított, magyarázatokkal ellátott verziója a fülszövegben egyértelműen utal arra, hogy a helyszín az ENSZ BT. Mindez azonban – tethetnénk hozzá – inkább csak szándékot fogalmaz meg, mert az alkotmányos szerződés nem léphette túl hatáskörét az ENSZ BT-re vonatkozó paragrafusok megalkotásával (Bonde, 2004).

A tanács (korábban: Miniszterek Tanácsa) és az Európai Tanács alapítja meg az unió stratégiai érdekeit és a közös kül- és biztonságpolitika (melynek egyik alkotóeleme a közös biztonsági és védelmi politika) céljait.

A III./295. (III./196) cikk szerint az Európai Tanács határozza meg a pesc/cfsp fő irányvonalait, és elnöke adott esetben rendkívüli ülést hívhat össze, a tanács (a régebbi szövegben: Miniszterek Tanácsa) pedig meghozza a szükséges európai határozatokat.

A legfontosabb döntések tehát itt születnek. Jellemző módon azonban csak gyengébb jogi normákat, európai határozatokat hozhatnak – európai törvényt és kerettörvényt nem. A III./300. cikk a kormányközi jelleg funkciójáról úgy ír, miszerint a döntéseknél minden tagállamnak jogában áll a tartózkodás, amit egy deklarációban kell indokolni. Ebben az esetben nem kötelezi a meghozott határozat az adott államot, a költségekhez sem kell hozzájárulnia (III./313. cikk, 2. bek.), de nem is akadályozhatja a közösségi határozat végrehajtását. Amennyiben a tagállamok harmada – ha lakosságuk száma az EU lakosságának harmadát is képviseli – tartózkodik, a határozatot nem lehet elfogadni. Ez alól kivétel – és a tanács minősített többségi döntése hatálya alá tartozik – több típusú európai határozat, például a közös külügyminiszter alá beosztott különleges megbízott kinevezése is.

A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtó szerve a közös külügyminiszter és az unió eszközeit használó tagállamok. A III./296. (III./197) cikk szerint az EU külügyminisztere elnöklí a Külügyek Tanácsát, a kül- és biztonságpolitikára vonatkozólag javaslatokat terjeszthet be és ügyeli az Európai Tanács és a tanács (korábbiakban: Miniszterek Tanácsa) által meghozott európai határozatok végrehajtását. A stilisztikailag javított 2. bekezdés kimondja, hogy har-

madik országokkal szembeni dialógust ő vezet, és a nemzetközi szervezetek felé valamint nemzetközi konferenciákon is ő képviseli az uniót.

A külügyminisztert az EU Külügyi Szolgálata segíti (III./296. cikk, 3. bek.). A külügyi szolgálatra vonatkozólag pontosabb, részletesebb leírást kapunk a konvent verziójához képest: a szolgálat szorosan együttműködik a tagállamok diplomáciai testületeivel, a tanács és a bizottság főtítkárságának funkcionáriusai és a tagállamok diplomatái alkotják, szervezetét és működését a tanács európai határozata szabályozza.

A külügyminiszter javaslatáról a tanács dönt, az Európai Parlamenttel való konzultáció és a bizottság beleegyezése után.

Az Európai Parlament (III./304. cikk 2. bek.) kérdéseket intézhet és ajánlásokat fogalmazhat meg a tanács számára. Évente két alkalommal tűzi napi-rendjére a cfsp és az esdp fejlődését és eredményeit. Összességében tehát gyenge konzultatív szerv szerepet tölt be, de az EP vonatkozó dokumentumainak beható tanulmányozása után kijelenthetjük, hogy fontos, építő jellegű kritikák fogalmazódnak meg ezen alkalmakkor. Azt is meg kell említenünk, hogy a tagállamok közötti, interparlamentáris szinten (AWEU) a közös kül-, biztonság- és védelempolitika egyeztetése sokszor hatékonyabb, mint az EP berkein belül¹⁴.

A közös biztonság- és védelmi politika (pesd/esdp/esvp) szintjei

A közös kül- és biztonságpolitika rész fejezetének második része a „Közös biztonság- és védelmi politika” címet viseli (III./309–312.) melynek célja az unió civil és hadművelleti képességeinek biztosítása az ENSZ Charta alapelveinek megfelelően. Lényegében itt sem volt sok értelme kettéosztani a vonatkozó rendelkezéseket, ezért itt most összefoglalóan tárgyaljuk az I. rész 41. cikkében foglaltakkal.

Az I./41. cikk 2. bekezdése megismétli az I./16. cikk 2. bekezdésében foglaltakat, azzal a jelentős különbséggel, hogy a „közös védelemhez vezethet” (*peut conduire/might lead to*) helyett a „közös védelemhez fog vezetni” (*conduira/will lead to*) kifejezés szerepel, és megjelenik ennek a feltétele is: ha az Európai Tanács egyhangúlag úgy határoz. Ez tehát a pesd/esdp progresszív definíciója, mely respektálja az Észak-atlanti Szerződésből eredő kötelezettségeket is. Amennyiben pedig egy államot támadás ér, a többi az ENSZ Charta 51. cikke alapján a segítségére siet.

A tagállamok tehát az unió rendelkezésére bocsátják a szükséges civil és katonai kapacitásokat, továbbá katonai képességeik progresszív fejlesztésére kötelezik magukat. A tanács egyhangú döntéssel határoz az adott művelet megkezdéséről. Az EU közös külügyminisztere – adott esetben a bizottsághoz kapcsolódva – javaslatokat tehet nemzeti vagy uniós eszközök felhasználására.

A III./297. (III./198.) cikk 1. bekezdése a „Közös rendelkezések” résznél arról, hogy az EU külügyi akcióit illetően a tanács dönt a célokról, a rendelke-

zésre álló eszközökről. Az akció időtartamának meghatározása azonban „*ha szükséges*” bevezetéssel szerepel, mely kódol némi bizonytalanságot az EU szerepvállalásaival kapcsolatban. Az alkotmányos szerződés sajátos szerkesztésére újabb példa, hogy a III./307. cikk 2. bekezdésének második fele tartalmában ugyanerről szól, csak leszűkítve a kört a pesc/cfsp-re, az 1999-es kölni határozatot követően létrehozott Politikai és Biztonsági Bizottság (COPS/PSC/PSK) vonatkozásában¹⁵. A COPS tehát a tanács égisze alatt hozza meg a (had) művelet politikai kontrollját és stratégiai irányítását illető határozatait, mint történt ez az EU első önálló hadművelete, a 2003 őszén lezajlott ARTEMIS esetében is.

Ide kívánczozna még az EU vezérkarának (EMUE/EUMS) és katonai bizottságának (CMUE/EUMC) felsorolása, mely szervek a konkrét műveleteket felügyelik, koordinálják. Ezek egyikére sem történik hivatkozás a dokumentumban. Négy kapcsolódó elemet kell még megemlítenünk. Az Európai Védelmi Ügynökség felügyeli a védelmi kapacitások fejlesztését, a kutatást, a fegyverzet beszerzését, harmonizálását, továbbá multilaterális terveket dolgozhat ki (I./41. cikk 3. bek., III./311. cikk). A tanács minősített többséggel dönt az ügynökség felállításának részleteiről. A kormányközi státusú EVÜ felállítására vonatkozóan végül is a 2003. június 19-20-i thesszaloniki kormányközi konferencia (görög elnökség) határozatát követően, a 2004/551/PESC (Action commune, 2004) számú, ún. tanácsi közös akció hozta meg a szükséges rendelkezéseket, az ír elnökség ideje alatt.

A missziókhöz (I./41. cikk 5. bek.) – lefegyverzés, humanitárius akciók, evakuálás, konfliktusmegelőzés, békefenntartás, hadműveleti missziók, válságkezelés, béketeremtés, stabilitást megteremtő missziók – az EU biztosítja a szükséges civil és katonai eszközöket. Mindezek a terrorizmus elleni harc eszközei is jelenthetik. A misszióban a fentebb ismertetettek alapján működik együtt a tanács, a közös külügyminiszter és a Politikai és Biztonsági Bizottság (III./309). A missziók előkészítését nem az EU közös költségvetéséből finanszírozzák, hanem a tagállamok által létrehozott indulóalapról. Abban az esetben, amikor a költségek nem az unió költségvetését terhelik, a tagállamok GDP-arányosan járulnak hozzá a költségekhez (III./313. cikk 2. és 3. bek.).

Állandó strukturált együttműködés: Azon államok, melyeknek katonai képességei a legfejlettebbek, magasabb követelményeket támasztó missziókra állandó és strukturált együttműködést alakítanak ki az unió keretei között – nem érintve a 309. cikkben foglalt rendelkezéseket –, külön missziókat kezdenek el (I./41. cikk, 6. bek.). Minderről a tanács dönt, és a műveletet a közös külügyminiszterrel együttműködve kell végrehajtani. A részt vevő tagállamok közvetlenül a tanácshoz fordulnak, ha a misszió végrehajtása komolyabb következményekkel jár, vagy módosítani kell a misszió célját, hatókörét és szabályait (III./310.). Az állandó strukturált együttműködés felállítását – a szöveg szerint – 3 hónapon belül kell egy tanácsi határozatnak rendeznie. A tanács a

részt vevő államokról minősített többséggel dönt (55%: államok, 65%: népesség, 35%: blokkoló kisebbség). Az államok természetesen szabadon kiléphetnek az együttműködésből (III./312.).

Az I./43. és a III./329. cikkek által bevezetett szolidaritási klauzula értelmében terrortámadás vagy természeti katasztrófa esetén (a tagállam saját kérésére) a tagállamok egymás segítségére sietnek, uniós szinten gondoskodnak a segítség összehangolásáról és a mozgósításról. Az Európai Tanács rendszeresen értékeli az uniót fenyegető veszélyeket.

A „HARMADIK PILLÉR” MEGERŐSÍTÉSE AZ ALKOTMÁNYTERVBEN
ÉS AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSBEN
(Möstl, 2003 alapján)

A harmadik pillér megerősítése, melyet hangzatosan a „szabadság, biztonság és jog színtere” kifejezés mögé rejtettek, az I./3, az I./42 (korábbi I./41.) cikk, valamint az Alapjogi Charta preambulumban és a III./158. cikkben megfogalmazottak alapján legalább olyan vezérmotívum-szerepet tölthetett volna be és hasonló méretű változásokat hozhatott volna, mint amit a Közös Piac bevezetése jelentett az Európai Gazdasági Közösség életében. Az I./42. cikk szorosabb nemzetek feletti együttműködést feltételez, mint például a közös kül- és biztonságpolitika területe, itt ugyanis a szabályozás európai törvénnyel és kerettörvénnyel történik (1a).

Hasonlóan a Közös Piac alapelveéhez, mint ahogy a gazdaság szabadságát semmi sem korlátozhatja, úgy a belső határok sem korlátozhatják immár a jogi és biztonsági garanciákat. Mivel az unió nem tekinthető államnak, a fenti célt nem valósíthatja meg a hagyományos állami eszközök használatán keresztül, egy egységes európai jogi térség bevezetésével (I./5. cikk 1. bek, III./257. cikk 1. bek., III./262. cikk). Hogy a nemzeti jogi térségek és biztonsági erőfeszítések horizontálisan is kapcsolódjanak egymáshoz, mindezt úgy lehet megvalósítani, hogy az államoknak a biztonság és a jogalkotás területén a többi állam szabályozását is hatályosnak kell elfogadniuk (kölcsonös elismerés elve, *horizontális kapcsolat*), másfelől pedig az EU-szerveknek mindezt az államok feletti biztonsági garanciával és a törvényalkotás elemeivel kell kiegészíteni (*vertikális kapcsolat*).

Az alkotmányterv szerint ezek a horizontális és vertikális kapcsolatok az eszközök lépcsőzetes felhasználásán keresztül valósulnak meg (I./42. cikk, 1. bek.) az operatív együttműködés által a partikuláris nemzeti területeken, a törvények és határozatok kölcsonös elismerésének elve alapján (I./42. cikk, 1. bek., III./269. 1. bek., III./270. 1. bek.), a nemzeti jogi szabályozások harmonizálásán keresztül, végül pedig az uniós területeken bizonyos közvetlenebb funkciógyakorlás által (Europol, Eurojust).

Azzal, hogy az unió a belső határok nélküli térségben maga akarja garantálni a szabadság, biztonság és a jog mágikus háromszögét, a legalapvetőbb állami feladatokhoz is elér a hatásköre. Természetesen ez a III./262. cikk értelmében nem jelenti azt, hogy az unió a közrend fenntartását, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását készülné átvenni. A legfőbb cél, mint ahogy ezt a III./257. cikk 3. bekezdése leszögezi, a „*biztonság magas szintjének garantálása*” (vö. I./3. cikk 2. bek.).

Az alapvető változásokat az alkotmánytervben a korábbiakhoz képest a következő elemek jelentették: megszűnt az első és a harmadik pillér politikai elválasztása. Politikailag, a tervek szerint, mindennek a szupranacionális jog hatálya alá kellett volna tartoznia. A részpolitikák világosabban lettek szabályozva, az eszközöket konszolidálták és világosabban strukturálták (I./42. cikk). A határellenőrzés területén a szövegben bevezetésre került az integrált határvédelem (III./265. cikk, 1-2. bek.) és a közös menekült- és bevándorláspolitikai. A polgárjog területén való együttműködést a kölcsönös elismerés elvének bevezetése jelentette, a bíróságon és bíróságon kívül hozott határozatok területén (III./269. cikk 1. bek.). A kölcsönös elismerés elve a bírói együttműködés és a büntetőjog területén (III./270. cikk 1. bek.) is kiszélesítésre került. A rendőrségi együttműködés területén általánosabb és átláthatóbb lett a szabályozás (III./275.), és az Europol lehetőségeit kiszélesítették. Összefoglalva a „*szabadság, biztonság és jog területe*” célkitűzést sikerült teljesíteniük az alkotmányozóknak, de a megvalósítás területén az elemzők több nehézséggel is számoltak.

INTÉZKEDÉSEK A DEMOKRÁCIA MEGERŐSÍTÉSÉRE AZ ALKOTMÁNYTERVBEN ÉS AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSSEN

Az uniót gyakran érik olyan jellegű kritikák, hogy a döntések Brüsszelben, távol a hétköznapi élettől születnek, az embereket nem igazán vonják be a döntésekbe, ellenben túlszabályozzák a hétköznapijaikat. A jogalkotók ezen félelmek csökkentése érdekében a következő három legfontosabb intézkedést eszközölték az alkotmányban:

1. Az alkotmányhoz csatolt *Második Protokoll* 7. cikke szerint, mely a szubszidiaritás és arányosság elvéről szól, az európai jogalkotási folyamatban 6 hetes határidőn belül adott esetben a nemzeti parlamentek véleményét is figyelembe kell venni. Minden nemzeti parlament 2 szavazattal rendelkezik (ez kétkamarás parlamenteknél 1-1 arányban oszlik meg a két ház között), és ha legalább egyharmaduk a javaslat ellen foglal állást, azt felül kell vizsgálni.

2. Az Európai Tanácsnak kezdeményezéseiről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Amennyiben valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel, akkor a vonatkozó európai határozatot nem lehet elfogadni. (I./11., 18. cikke: rugalmassági klauzula; I./41

belügyek; I./45 képviseleti demokrácia elve; I./58; III./259. cikk; IV./444. egyszerűsített felülvizsgálati eljárás stb.). A tanács ülései nyilvánosak, és munkájáról (a bizottságéról is) folyamatosan tájékoztatni kell a nemzeti parlamenteket (III./261. stb.). A jegyzőkönyvek hozzáférhetősege biztosított.

3. Állampolgári kezdeményezés bevezetése: legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a bizottság terjesszen elő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség (I./47. cikk, 4. bek.).

Megerősített együttműködés és önkéntes kilépés elve

Bár a megerősített együttműködés (I./44, III./416–423) nem új keletű (az amszterdami szerződés vezette be, de túl szigorú feltételei miatt alkalmazására eddig nem került szükség), az alkotmányos szerződés fontos hangsúlyt helyezett erre: a tagállamok egymás között megerősített együttműködést hozhatnak létre (például a kül- és biztonságpolitika területén III./419 cikk, 2. szakasz), felhasználva az EU intézményeit, abban az esetben, ha a célok az unió egésze szempontjából egyhamar nem érhetőek el, és amennyiben az együttműködésben legalább a tagállamok 1/3-a részt vesz.

Az I./60. cikk elsőként szabályozta az önkéntes kilépés lehetőségét az EU-ból, mely főként az EU és az adott tagállam bilaterális tárgyalásainak eredménye lehet.

AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS BUKÁSÁTÓL A LISSZABONI SZERZŐDÉSIG

2005 tavaszán a francia és holland döntés kisiklatta az alkotmányos szerződés tagállami ratifikációját: Nagy-Britannia például ezek után már nem is látta érdemesnek megszavaztatni a szöveget, míg Franciaországban semmi remény nem mutatkozott arra, hogy egy újabb népszavazás pozitív eredményt hozna. (Még 2008. nyári felmérések szerint is 6:4 arányban utasítanak el a franciák az „utódot”, a lisszaboni szerződést.)

Fordulópontra többek között a 2007-es francia elnökválasztás hozott. Nicolas Sarkozy elnök ugyanis határozottan egy egyszerűbb szerződés mellett tört lándzsát, ami egyben azt is jelentette, hogy lemondanak az alkotmánytervről, és a nizzai alapokhoz térnek vissza. Mindez pedig a ratifikációt illetően Franciaországban a Chirac elnök által bevezetett, az amszterdami szerződés ratifikálásától érvényben lévő gyakorlat követését, azaz a kockázatos népszavazás mellőzését jelentette. Így Franciaországban, akárcsak Magyarországon (megint) úgy döntöttek az új szerződésről, hogy arról az állampolgárok viszonylag kevés tájékoztatást kaptak. De ezzel legalábbis úgy tűnt, sikerül biztosítani az

EU reformját, egészen addig, amíg az írek, ahol szintén a „hagyományos”, alkotmányos előírásoknak megfelelően népszavaztattak, nemet nem mondtak a ratifikációra, több mint 53%-os arányban.

A francia nemzetgyűlés 2008. február 7-én 336 szavazattal és 52 ellenszavazattal, míg a szenátus 265 szavazattal, 42 ellenszavazattal, (13 tartózkodás mellett) biztosította támogatásáról a lisszaboni szerződést, melyet 2007. október 19-én fogadtak el a tagállamok vezetői. Alábbiakban lássuk, miben teremt új helyzetet a lisszaboni szerződés az alkotmányos szerződéshez képest, ha életbe lép. A 2008. május 9-i verzió „hagyományosan” tartalmazza az immár 55 cikkből álló, a Maastrichti Szerződésen alapuló EUSZ-t („Európai Unióról Szóló Szerződés”) és a 358 cikket tartalmazó, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződést (továbbiakban: EUMSZ, mely az 1957-es Római Szerződésen alapul). A szerződések az alábbi főbb elemeket őrizték meg az alkotmányozási folyamat dokumentumaiból:

1) Megmaradt az Európai Tanács új terve, miszerint az elnököt két és fél évre választják meg (EUSZ, 15. cikk), azaz elvileg megszűnik a fél-fél éves elnökségek rendszere. A gyakorlatban még nemigen látszik, hogy ez hogyan valósul majd meg, mekkora súlya lesz egy ilyen elnöknek, és mennyiben konkurálja egymást a bizottság elnöke, az EiT elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főmegbízott: *„Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”* (EUSZ 15. cikk, 6. bek) Az elnököt két és fél évre választják, mandátuma megújítható, ő képviseli az EU-t a nemzetközi szinten. Mivel semmilyen nemzeti tisztséget nem tölt be, kérdéses, hogy milyen apparátus fogja segíteni, illetve hogy lesz-e ennek akkora súlya és kompetenciája, mint a jelenlegi EU-elnökséget betöltő országok nemzeti apparátusának.

2) A minősített többségi döntéshozatal kiterjesztését a büntetőjogi és a rendőri intézkedésekre szintén sikerült átmenteni. (Nagy-Britannia itt is mentességet élvez a 3. pillért érintő rendelkezések alól.) A minősített többség „72/65”-ös és „55/65”-ös szabálya a 238. cikk szerint megmaradt, de mindez csak 2014. november 1-jétől lép majd érvénybe. Nincs változás az alkotmányos szerződéshez képest, akárcsak a blokkoló kisebbség terén: *„A blokkoló kisebbségnek legalább a tanácsnak a részt vevő tagállamok népességének több mint 35%-át képviselő tagjaiból és még egy tagból kell állnia; ennek hiányában a minősített többséget elértnek kell tekinteni.”*

3) Az EU külügyminisztere helyett az „unio külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője” tisztséget hozták létre (EUSZ 18. cikk) a jelenlegi főképviseelő és az EB külügyi biztosi tisztség összevonásával (Combarieu, 2008: 1-2). Elvileg 2009. január elsejétől kellett volna munkába állnia, ami egyéb bonyodalmakat is jelentett volna: a külpolitikai biztosnak, Benita Ferrero Waldnernek át kellett

volna adnia portfólióját. Miközben ha Javier Solanát jelölnék külpolitikai megbízottnak, akkor ki kellene válnia a testületből Joaquín Almunia pénzügyi biztosnak, mivel nem lehet két azonos nemzetiségű tagja a bizottságnak. A kül- és biztonságpolitika területén megemlítendő még az európai külügyi akciók szolgálatának létrehozása, a szolidaritási klauzula terrorizmus vagy humanitárius katasztrófa esetén (EUMSZ, 222. cikk), a kölcsönös segítségnyújtási klauzula bármely tagállamot ért agresszió esetén, és az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása.

4) Az állandó strukturált együttműködés (EUSZ 42. és 46. cikk; I. harccsoport-konceptciók, Európai Védelmi Ügynökség-programok) és a megerősített együttműködés (EUSZ 20., EUMSZ 83, 86–87 és 326–334. cikkek) is átalakult. Az utóbbiból a közös kül- és biztonságpolitika területét Nizza még kizárta, most 9 tagállam kell hozzá. Sajnos a jelenleg is létező ilyen törekvések – EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROFOR, légiszállítási egység, európai csendőrség – tagállamainak száma sem éri el a kilencet.

5) A Petersberg-missziók (EUSZ 42-43. cikkek) kibővültek: lefegyverzési tevékenységgel, katonai segítség- és tanácsadást előírányzó tevékenységgel, konfliktusmegelőző missziókkal és konfliktus utáni stabilizációs missziókkal. Mindezen missziók a terrorizmus elleni küzdelemben is részt vállalhatnak.

6) Adott esetben azonban a tagok 2017. március 31-ig hivatkozhatnak a nizzai szerződésre, és kikényszeríthetik egy-egy határozat késleltetését (EUSZ 16. cikk, 5. bek.).

7) Az olaszok miatt létrejött kompromisszumként a jövőben az EP elnöke nem fog beleszámítani a 750 fős testület szavazójoggal rendelkező létszámába. (A plusz egy hely így Olaszországnak jutott). Amennyiben viszont a nizzai szerződés marad érvényben, az EP taglétszáma a 2009. júniusi EP-választások után csak 736 képviselő maradna, a jelenlegi 785 helyett. A lisszaboni szerződés viszont csak 34 helyet vesz el a 49 helyett. Ráadásul Nizza szerint már 2009 októberétől csökkenteni kéne a biztosok számát, míg éppen Lisszabonnak köszönhetően tolóthatna ki ez az időpont 2014 utánra, amennyiben a szerződés érvénybe lépne.

8) A britek újabb *opt-out*ot kaptak az Alapjogi Chartára nézve, pedig a charta a sértetlen átemeléséhez Magyarországnak stratégiai érdeke fűződött volna, többek között a kisebbség diszkriminációjának tilalma miatt. A szöveg azonban kimaradt a szerződésből, csupán hivatkoznak rá.

9) Sikerült átmenteni a demokrácia megerősítésére tett intézkedések egy részét az alkotmányos szerződésből: A nemzeti parlamenteknek (EUSZ 5., 12., EUMSZ 69-71., 81., 85., 88., cikk) az EiT kezdeményezéseiről 6 hónapon belül kell állást foglalniuk (EUSZ 48. cikk. 7. bek.), és az állampolgári kezdeményezés (EUSZ 11. cikk, 4. bek.) is megmaradt.

KONKLÚZIÓ ÉS ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Feltétlenül pozitív dolog, hogy a XXI. századba lépve az EU tagállamai úgy érezték, egy alkotmány jellegű alapidokumentummal kell megerősíteni a tagállamok közötti együttműködést. Ma már sajnos úgy tűnik, Európa még mindig nem kész erre, a várva várt áttörés elmaradt, de történtek kisebb és mindenképpen pozitív előrelépések. Ugyanakkor egyes tagállamok kifelé tartó konvergálása egyre inkább veszélyezteti az EU jövőjét, azaz hogy valóban megfelelő szerepet tud-e játszani a nemzetközi szinten megfelelő intézményi és együttműködési háttér nélkül. Az új dokumentumok (alkotmányterv, módosított szerződés) nem lettek sokkal átláthatóbbak, egyszerűbbek és emberközelibbek, mint a korábbi szerződések. Az Alapjogi Charta nem képezi a szerződések részét, az EUSZ és az EUMSZ közötti nagyszámú átfedés megmaradt, a túlszabályozottság a tagok közötti bizalmatlanságot tükrözi. A felmérések szerint az uniós polgárok idegenebbnek érzik őket, mint bármikor korábban az európai integráció során...

Kétségtelenül történtek előrelépések a demokratikus deficit(ek) felszámolása területén, az EP nélkül gyakorlatilag egyetlen fontos döntés sem született meg. Ugyanakkor nem sok előrelépés látható az „elitek Európája” jelenség csökkentésére, és az euroszkepszis növekedése (l. elutasító népszavazások), részben érthető jelenség: az alkotmányozási folyamatból jórészt kimaradtak az integráció kritikusai, és számos államban a parlament ratifikálja a szöveget, anélkül, hogy az állampolgároknak egyáltalán a tudomására hoznák, hogy mit is tartalmaz az alkotmány/szerződés, illetve kikérnék róla a véleményüket¹⁶. Továbbra sem kerül sor a bizottság elnökének közvetlen, nép által történő választására, vagy legalább annak biztosítására, hogy a bizottságba a biztosokat a nemzeti parlamentek jelöljék, amivel elkerülhetőbb lenne a kevésbé alkalmas biztosok delegálása. Az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét még névleg sem hívhatják közös külügyminiszternek, legitimitása éppen olyan bizonytalan maradt, mint a bizottság elnökéé.

Lesz viszont egy új, független, két és fél évre választott elnöke a tanácsnak, akit szintén nem az unió állampolgárai választanak, és valamennyire konkurrálja a bizottság elnökét. Politikai súlya a jövő titka, a döntéshozatalban alighanem a nemzeti kormány-/államfők „gyámsága alatt” fog állni.

Zárásként meg kell jegyezni, hogy a lisszaboni szerződés mégiscsak egy kormányozható(bb) uniót teremt a nizzai szerződéssel szemben, de véleményünk szerint a kor új, főleg nemzetközi politikai és gazdasági kihívásaira (erősödő Kína, az erejét visszanyerni igyekvő Oroszország és a fejlődő India) reagáláshoz nem adja meg a szükséges keretet. Pár éven belül jelentős módosításra szorul, azaz nem sikerült az intézményi kérdéseket hosszú távra, megnyugtatóan rendezni.

JEGYZETEK

- ¹ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról – szerepel a magyar fordításban, de ez nem egészen pontos. A francia, az angol (*Treaty establishing a Constitution for Europe*) és a német változatok (*Vertrag über eine Verfassung für Europa*) egybehangzóak. Jelen tanulmány szerzője a francia, angol és német változatokat vette alapul a tanulmány megírásához.
- ² A második pillér Amszterdamban lényegében a közös biztonsági és védelmi politikára, míg a harmadik a belügyi együttműködésre szűkül.
- ³ „...wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.”
- ⁴ A Svájci Államszövetség föderatív alkotmánya (1999) – Mindenesetre a svájci alkotmány átlátható szerkezetét már nem követték az uniós jogalkotók.
- ⁵ Az EJEE 10. cikk. 1. bekezdése viszont nem akadályozza, hogy az államok bizonyos médiumok tevékenységét engedélyhez kössék. Sőt a 2. bekezdés szerint korlátozások léptethetők életbe, amennyiben a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás és bűnözés megelőzése, a közegészségügy és erkölcsök védelme, a mások jó hírneve vagy jogai védelme (stb.) sérül. Az uniós és a svájci jogszabályalkotás tehát liberálisabbnak tűnik.
- ⁶ Egyes, itt említett alapvető jogok (pl. egészségvédelem, környezetvédelem) azonban a svájci alkotmány III. címében, a „Konföderáció, kantonok és kommunák” részben is meg lett említve.
- ⁷ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szinte szó szerint ugyanezen elemeket tartalmazza a 7. cikkében. Az uniós jognyilatkozat egy mondattal bővebb: „Ha valamilyen bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.”
- ⁸ Maga az EJEE az első generációs jogokat fekteti le, a második generációs jogokkal a jegyzőkönyvek foglalkoznak. Az első fejezet végén található az egyezmény szükségállapot alatt történő felfüggesztésének joga, a külföldiek politikai tevékenységének korlátozása, mely az eddigi nyilatkozatokban (1950-ig) nem szerepelt, a joggal való visszaélés tilalma és a jogkorlátozás alkalmazásának megszigorítása, mely szintén a dokumentum saját védelmét biztosítja. (Gróf, 2009: 163.)
- ⁹ Az alkotmányozás folyamatában nagy vitát kavart az ún. „kereszténységre való utalás” kérdése. A szöveg értékét növelte volna, ha a preambulumban – de kizárólag csak ott – komplex utalás történik az európai kultúra talapzatát alkotó zsidó-keresztény és görög-római kultúrára, nem felejtkezve el az arab kultúráról sem, főleg annak közvetítő szerepéről.
- ¹⁰ A *plurimus unum* latin kifejezés több és finomabb jelentésárnyalattal rendelkezik, mintha egyszerűen az *egység a sokféleségben* vagy *sokféleségben egyesült* vagy *sokszínűségben egyesült* fordításváltozatok mellett tennék le voksunkat.
- ¹¹ Német alkotmányjogászok élesen kritizálják az EU kompetenciamegosztását, valódi kompetenciakatalógust sürgetve.
- ¹² A legfontosabb témák: belső piac (szolgáltatások szabad áramlása, vámügy, versenyjog, segélyek); gazdasági és monetáris politika; egyéb politikák (foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika,

- halászat és mezőgazdaság, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, közlekedés, kutatás, energia stb.); bel- és igazságügy (igazságügy, bevándorláspolitika, menekültügy, rendőri együttműködés); az unió támogató vagy kiegészítő kompetenciái: népegészségügy, ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás és ifjúság, polgári védelem, igazgatás); tengerentúli országok és területek társulása; az unió külső tevékenysége (közös kül- és biztonságpolitika, közös biztonság- és védelempolitika, közös kereskedelempolitika, humanitárius segélyek, együttműködés harmadik országokkal).
- ¹³ Ez a változtatás egy általánosan alkalmazott sémán alapul, mely végigvonul az egész alkotmányos szerződésen.
- ¹⁴ Az AWEU-EP vizsályról bővebben: Túrke András István: „Kitört az EP–NYeU háború? – Intézményi vizsály az Európai Unióban, a Európai Parlament Külügyi Bizottsága és a Nyugat-európai Unió Közgyűlése között.” http://www.kitekinto.hu/hatter/2008/02/05/kitort_az_ep_nyeu_haboru
- ¹⁵ Ráadásul a francia szöveg úgy említi e bizottságot, mintha egy létrehozandó szerv lenne, és csupán nevében egyezne meg e szervvel („*un comité politique et de sécurité*”), míg például a magyar, az angol és a német változat (bár ez utóbbiban szintén határozatlan névelővel) nagybetűvel, egyértelműen e szervre utal.
- ¹⁶ Mint például Magyarországon. Franciaországban – még az elutasító népszavazás előtt – legalább minden egyes nagykorú állampolgárnak ingyenesen kipostázták az alkotmány szövegét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Svájci Államszövetség föderatív alkotmánya (1999). <http://www.admin.ch> (letöltés dátuma: 1999. 12. 15.)
- Action commune du Conseil (2004), 2004/511/PESC. Agence européenne de défense – Bruxelles, 2004. 07. 12.
- Avant projet du Traité instituant une constitution pour l’Europe. Bruxelles, 2002. 10. 28.
- Az európai integráció – Tények és adatok* (2000). Budapest, Europa Institut Budapest & MTA Történeti Intézet.
- „Az alkotmány szerződés hatályba lépése (Háttér)” (2005). *Bruxinfo*, 2005. 05. 30., www.bruxinfo.eu
- „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 115/47–199., 2008. 05. 09.
- „Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 115/13–45., 2008. 05. 09.
- Bonde, Jens-Peter (2004): *Az Európai Unió alkotmánya – olvasóbarát változat*. 2004. 12. 07., www.bonde.com.
- Combarieu, Gilles (2008): *Aspects « sécurité/défense » du traité modificatif de Lisbonne*. AUEO/AWEU, 2008. 01. 31.
- 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.
- Conclusion de la présidence (2003): Thessalonique, 19–20. 06. 2003., 54–65. §.
- Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union Européenne (2001. 12.), <http://european-convention.eu.int> (letöltés dátuma: 2003. 07. 05)
- De Rougemont, Denis (1947): *L'attitude fédéraliste*. Genève.
- Emberi Jogok Európai Egyezménye, Róma, 1950. 11. 04.
- Ergec, Rusen (1994): *Les Aspects juridiques du fédéralisme*. DeBoeck Université.
- Gazdag Ferenc (2002): *Európai Integrációs Intézmények*. Osiris, Budapest.
- Gicquel, Jean; Gicquel, Jean-Éric (2005²⁰): *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Montchrestien.
- Gróf Annamária (2009): „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye.” In: Jánosi Rita–Türke András István (szerk.), *Plurimus Unum – Gondolatok Európa egységéről, Szöveggyűjtemény*, ELTE-ETTDK & Europa Varietas Alapítvány, 383–384. pp.
- Möstl, Markus (2003): „Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”. In: Internationales Symposium: DIE EU AUF DEM WEG ZU EINER VERFASSUNG: DIE ENTWURF DES KONVENTS (Internationaler Konferenz in Tübingen, Eberhard-Karls Universität, 23.-26. 10. 2003.) – A konferencia német nyelvű összefoglalója
- „Kibővítik a nizzai szerződést az alkotmány helyett?” (2005). *Magyar Nemzet* / <http://www.mno.hu>, 2005.06.14.
- „Lezárult a vita az uniós reformszerződésről” (2007) . *Bruxinfo*, 2007. 10. 19., www.bruxinfo.eu
- Navrasics Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona.
- Türke András István (2004): Az európai alkotmányozási folyamat, a Konvent alkotmányterve. *Közpolitika*. November, 5–30. pp.
- Türke András István (2001): „Svájc alkotmánya napjainkban”. *Pp Politikai, Politikatudományi Szaklap* 10., III. évf. 3. szám., 8–15. pp.

Internetes adatbázisok

A Brüsszeli Konvent honlapja: <http://european-convention.eu.int> (letöltés dátuma: 2003. 07. 05)