

SZOLCSÁNYI BÁLINT*
VÁNDOR JÁNOS**

**AZ EURÓPAI KONVENT
(AZ EU ÚJSZERŰ TÁRGYALÁSI FÓRUMA)*****

2000 decemberében a nizzai döntésekkel sikerült az Európai Unió előtt álló kérdések jelentős részét rendezni. Mindazonáltal nyitott maradt az, hogy mely irányban haladjon tovább az európai integráció. E felvetés megválaszolását tűzték a tagállamok a 2004-ben megrendezendő ún. kormányközi konferencia napirendjére. Utóbbi eseménynek előkészítése már 2001-ben kezdetét vette, majd felgyorsult 2002-ben az ún. Európai Konvent tevékenységének kibontakoztatásával.

Az elmúlt esztendőben – a bővítési tárgyalások megvalósítása mellett – a Konvent irányába fordult a legnagyobb figyelem. A megfigyelők felismerték, hogy most – hosszú évek habozó magatartását követően – valóban a legfontosabb, jövőt-determináló témákról tárgyalnak az érintettek. S noha nem tudni még, hogy pontosan mit hoz a 2004-es esztendő, az bizonyos, hogy az akkori konferencia alapjait ez a tanácskozás fekteti le.

Előadásunkban, valamint az arra épülő tanulmányunkban nem – a még le nem zárt – konventbeli munkával kívánunk foglalkozni. Figyelmünket e fórumra, az integráción belüli egyeztetési mechanizmusok új eszközére fordítjuk. Azt vizsgáljuk, hogy mennyiben újszerű ez a tárgyalási eszköz, s újszerűsége mennyiben eredményez nemcsak formai, de tartalmi változásokat az Európai Unió (EU) belső problémamegoldó és/vagy döntéshozatali struktúrájában.

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Nemzetközi Kommunikáció szak, III. évf. hallgató.

** BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Unió intézeti tanszék docense, C. Sc.

*** A Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

DÖNTÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Mindenki számára világos, hogy a döntések mindenkor egy vagy több szereplő sajátos célok elérése érdekében kinyilvánított akaratát jelentik. Napjaink nemzetközi kapcsolataiban a nemzeti szuverenitással rendelkező államok, illetve az utóbbiak által létrehozott és képviselőik által működésben tartott nemzetközi szervezetek tekinthetők olyan szereplőknek, akik döntéseket hozhatnak. Ugyanakkor a huszadik század közepén létrejött egy olyan szerveződés, amely már nem jellemezhető kizárólag az egyéni vagy csoportos nemzetállami akaratot – a fentiekben leírt közvetlen vagy közvetett módon – leképző politikai szereplőként. Ez a politikai formáció, mint a nemzetállami kereteken túlmutató, a nemzetállami jogérvényesítő képességekkel részlegesen felruházott, de az állam-státuszát legfeljebb csíráiban magában hordó szerveződés a nemzetközi szervezetek fogalmi körébe sem igazán illeszthető be. Ebben a politikai formációban, az Európai Gazdasági Közösségben, illetve az abból kifejlődött Európai Unióban a döntések meghozatala, amint az összefogás elveinek, céljainak, ezek megvalósítása eszközeinek eldöntése is, igen egyéni módon valósul meg. Azzal, hogy itt – minden más nemzetközi szervezettől eltérően – egyidejűleg hatnak és érvényesülnek az egyéni, nemzeti/tagállami és az együttes, közös, azaz közösségi érdekek, hogy a (nemzet)államok döntéshozatali képességeit – az éppen általuk létrehozott, de tőlük elkülönült – közösségi intézmények korlátozzák, egy eddig páratlan döntéshozatali struktúrát eredményezett.

Röviden, az európai integrációban olyan mechanizmus működik, amelyben egyszerre, de korántsem azonos formákban érvényesülnek a nemzeti és közösségi érdekek, és egyszerre, de korántsem azonos hatással, érvénnyel vesznek részt az elkülönült, de esetenként egymáshoz láncolt szereplők.

Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az EU-ban két letisztított döntési forma létezik: a közösségi és a kormányközi.

- A „községi” formában az ún. közösségi módszerek érvényesülnek. Az itt követett eljárás lényege, hogy az Európai Bizottság (EB) kezdeményezését az egyes – legalább konzultációs joggal rendelkező – közösségi testületek „feldolgozzák”, azzal kapcsolatos álláspontjaikat kialakítják, utóbbiakat a Bizottság és a Tanács tudomására hozzák, majd a Tanács – és esetleg az érvényes eljárási mechanizmus által meghatározottan az Európai Parlament – véglegesíti a döntéseket. E formában a három központi intézmény, (Bizottság, Tanács, EP) mindegyike megkerülhetetlen és részvételük biztosítja, hogy az egyéni célokkal szemben a közösségi érdekek érvényesüljenek.
- A kormányközi formáról viszont azt kell tudni, hogy itt az egyes tagállamok önálló, szuverén szereplőként egymáshoz kapcsolódva, a Bizottságot és az Európai Parlamentet mintegy a partvonalra szorítva hozzák meg döntéseiket. Kétségtelen, ekkor is az egyes tagállamok elkülönült nemzeti céljain túlmutató – leegyszerűsítéssel élve – a valamennyi tagállam érdekeit többé-kevésbé ki-elégítő döntések, (ún. közös álláspontok, „*common position*”) születnek, amelyek azonban nem azonosíthatóak a közösségi álláspontokkal.

Aligha szorul részletes magyarázatra a „közös” és a „községi” jelleg közti különbség. A döntéseknél könnyedén kimutatható, hogy a közösségi döntésekben

mindenkor jelen van a tagállamok (a Tanács) közös pozíciója, miközben a közös álláspont (a *common position*) önmagában nem igazolja a közösségi akarat érvényesülését.

A fentebb leírt döntéshozatali formák az Unió „mindennapi életének” folyamatában az alapszerződések által szigorúan szabályozott rendszer szerint érvényesülnek. A közösségi kompetenciába tartozó ügyeknél a közösségi, a tagállami hatáskörben megőrzött témáknál a kormányközi forma kerül alkalmazásra.

Sajátos helyzetet jelent az, amikor a tagállamok – a napi teendőktől elhatárolhatóan – az európai integráció előtt álló legfontosabb kérdéseket igyekeznek rendezni. E kérdések körébe sorolható minden átfogó, az integráció majdani fejlődési irányát, annak jellegét meghatározó, az eljárás végén pedig az alapszerződések módosítását eredményező probléma. Ezen helyzet és kérdések kezelésére az integrációt létrehozó és alkotó tagállamok egy különleges mechanizmust dolgoztak ki és tartanak működésben, az úgynevezett kormányközi konferenciát.

A KORMÁNYKÖZI KONFERENCIÁK – IGC-K

A „kormányközi konferencia” – angolul: Intergovernmental Conference = IGC – a legfontosabb közösségi kérdések eldöntése tekintetében a tagállamok belső döntéshozatali folyamatának, majd döntéshozó fórumának az elnevezése. Bár az IGC „születése” az 1970-80-as évekre vezethető vissza, közösségi jogi alapját mégiscsak a Maastrichti Szerződés¹ teremtette meg. Ennek N jelű (a későbbiekben a 48-as számot kapó) cikkében fogalmazódik meg az a lehetőség, hogy amennyiben valamely tagállam vagy a Bizottság javaslattal él az alapszerződések módosítására vonatkozóan – értsd, az integráció központi-lényegi kérdéseivel összefüggésben kezdeményez vitát –, akkor az EP-vel való konzultációt követően a Tanács kormányközi konferenciát hívhat össze. Ez a konferencia jogosult a közösségi jogi és intézményi struktúrát, lényegében az alapszerződéseket kiigazítani.

Amint a fogalom maga is jelzi, a konferencia munkájában a kormányok képviselői, illetve vezetői vesznek részt. A „konferencia” első fázisában, többnyire szakértői tárgyalások keretében kerül sor a napirendi kérdések beazonosítására, feldolgozására, lehetőség szerint a közös álláspontok kidolgozására, vagy legalábbis a nemzeti nézőpontok felmérésére, lehető legnagyobb mérvű közelítésére. A végső szakaszban, a tárgyalási folyamatot lezáró – rendszerint állam- és kormányfői - tanácskozásokon pedig a döntéshozatalra jogosult kormányzati személyiségek határoznak a közös álláspontokról. Sajátossága az IGC-knek, hogy a döntések e fórumon eddig kivétel nélkül egyhangúság mellett születtek. Ez feltétlenül indokolt, hiszen az alapszerződések módosításai elve a tagállamok mindegyikének egyetértését igénylik.

Noha a „kormányköziség” fogalma alapján, de a 48. cikk értelmében is a kormányközi konferenciák közé sorolhatnánk minden miniszteri értekezletet és csúcstalálkozót, IGC-ként mégis azokat a kiemelt és megkülönböztetett tárgyalási folyamatokat jegyezzük, amelyek valóban a legnagyobb horderejű kérdések keze-

¹ A Maastrichti Szerződés hivatalos elnevezése: Az Európai Unióról szóló Szerződés = EUSZ.

lését célozzák meg. A kormányközi konferenciák – bármennyire is az eredeti értelmezés szerint egyidősek a Tanács, tehát a tagállamok érdekképviselői testületével, azaz az integrációval – az elmúlt évtizedekben, az Európai Tanács tevékenységének kiterjedésével párhuzamosan váltak kiemelkedő tárgyalási és meghatározó döntéshozatali fórummá.

Megjegyzendő, hogy az Európai Tanács, mint az állam- és kormányfők elkülönült, hivatalosan is intézményesült fóruma előbb született, mint ahogy az IGC-ket számon tartanánk. S bár – mint jeleztük - minden tanácsülés „kormányközi”, nem minden találkozóhoz, hanem csak a külön is meghatározott tárgyalásokhoz kapcsolják az IGC fogalmát. Egyébként a kormányközi konferenciák maguk is kategorizálhatóak. Megkülönböztethetjük egymástól az általános, a szerződések felülvizsgálatára kiterjedő IGC-ket – mint amilyenek az EUSZ-hoz, az Amszterdami, majd a Nizzai Szerződéséhez vezető folyamatok voltak -, valamint a bővítési tárgyalásokat. Utóbbiak esetében is jogos a „kormányköziség” kiemelése, hiszen a csatlakozásról folyó párbeszéd a tagországok és a jelölt ország között folyik. Másrészt, e tárgyalások – amennyiben sikeresek – az alapszerződések módosulásával járnak együtt. Dolgozatunk központi témája szempontjából egyébként az általános, a közösségi alapproblémáknak, köztük az intézményi kérdéseknek szentelt IGC-k az érdekesek.

A kormányközi konferenciáknak (is) érdekessége, hogy noha a kérdések rendezése, a belső egyeztetés és alku hivatalosan csak a tagállamok között folyik, mégis rajtuk kívül szerepet vállal a feladatok megoldásában az Európai Bizottság képviselője is. Másrészt a korábbi gyakorlattal ellentétben – a Tanács belső döntése és nem alapszerződési előírás alapján – az Amszterdami, majd a Nizzai Szerződés kidolgozásába, az előkészületi vitákba (már) bevonták az Európai Parlament két tagját is.¹

AZ IGC-K HELYE A DÖNTÉSHOZATAL RENDSZERÉBEN

A kormányközi konferenciák nemcsak azért különböznek el a közösségi döntéshozatali struktúrán belül, hogy külön is jogi alapokra épülnek. (Minden más döntéshozatali eljárást is a szerződések szigorúan szabályoznak.) Lényegi sajátosságuk az tekinthető, hogy ezek a fórumok testesítették meg eddig a tagállamoknak, pontosabban azok kormányainak azon alapvető igényét, hogy az integráció legfontosabb és legkényesebb érdemi kérdéseit maguk, külső ráhatás nélkül rendezzék. Amióta az EGK létrejöttével a tagállamok visszavonták a döntéshozatali jogosítványokat más közösségi intézménytől - nevezetesen az ESZAK Főhatóságától -, azóta igyekeznek a döntéshozatali jogokat kizárólagos módon érvényesíteni.

¹ Egy számítás szerint eddig hét IGC-re került sor. Ebből mindössze kettő esett az 1985-öt megelőző időszakra. A hatodikat az amszterdami, a hetediket nizzai IGC jelentette. L. Glossary. Institutions, policies and enlargement of the European Union, European Commission – Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.

Ez a törekvés – közismerten – a közösségi területen - az uniós első pilléren belül - nem járt teljes sikerrel: a kezdetben kiszorított helyzetben lévő Európai Parlament (korábban Közgyűlés) fokozatosan megerősödve napjainkra a társ jogalkotó és döntéshozó helyzetébe került.

Miközben az integrációs együttműködés fejlődésével (amint azt az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, majd később Amszterdam és Nizza is jelezte) az EP mind szélesebb körben vált a Tanács – fokozatosan kiegyenlítő rangú – partnerévé, a kormányközi konferenciák maradtak szinte az egyedüli fórumok, ahol a tagállamok magukra maradhettek a végső döntések meghozatalára.¹ Az IGC maradt az a kizárólagos terület, ahol a közösségi jog nem írta elő más szereplők bevonását a döntések meghozatalába. (Persze ne felejtjük, hogy ez a „szabadság” itt sem korlátlan. Hiszen a szerződések módosításait – a nemzeti ratifikációktól eltekintve – ma már kizárólag az Európai Parlament elfogadását követően lehet életbe léptetni. Viszont az előkészületi folyamatba az EP közvetlenül nem szólhat bele. Legfeljebb – politikai súlyára támaszkodva – a partvonalon kívülről adhat tanácsot a tagállamoknak.) A jelzett cikk ugyan utal a konferencia összehívását megelőző parlamenti konzultációra, de ezt követően a Tanácsnak gyakorlatilag szabad keze van a döntések meghozatalában. Kivételt csak azon esetek jelentenek, amikor a monetáris területet érintik a döntések, mert ekkor az Európai Központi Bankkal (EKB), de kizárólag csak az EKB-vel kell konzultálni. (Ismert, az uniós második és harmadik pillér esetében is érvényesül a kormányközi jelleg. Nem feledhető azonban, hogy itt nem egyszerűen a döntéshozatalról, hanem a kompetenciák kérdéséről van szó. Ezért is határozható el az IGC-probléma a pilléres struktúra kérdéseitől. Az legfeljebb érdekességként említhető meg, hogy a kormányközi pilléreknél a Bizottságnak és az EP-nek az IGC-hez mérten szélesebb jogkörei és befolyása van, lehet.)

AZ EURÓPAI KONVENTHEZ VEZETŐ ÚT

A kormányközi konferenciák tartalmi és technikai lebonyolítása ugyancsak teljes egészében a tagállamok hatáskörén belül van. A konferenciák megszervezése, a napirend meghatározása, kérdéseinek kibontása, valamint a megoldások kidolgozása, mind a tagországok képviselőinek hatás- és feladatkörébe tartozik, miként a végső döntések meghozatala is.

Külső szereplők bevonása e folyamatba mindenkor a tagországok saját döntésétől függött. Viszont az EP megerősödésével párhuzamosan mind nagyobb figyelmet kellett fordítani a Parlament információs és konzultációs igényeinek kielégítésére, amelyet nem a jogi kötelezettségek, hanem a belső közösségi helyzet és a belső politikai és hatalmi környezet átalakulása idézett elő.

A Tanács az első IGC-et valóban „saját hatáskörben” rendezte le. A lerendezést ekkor az jelentette, hogy a tagországok saját szakértőik révén dolgozták fel a kérdéseket, illetve alkalmanként igénybe vették „bölcsek” (*wise men*) közreműkö-

¹ Megállapításunk persze annyiban nem pontos, hogy mint jeleztük, a Bizottság még a Tanács ülésein is jelen van, ha nem is feltétlenül hivatalos jelleggel. A Tanács ugyanis mindenkor támaszkodik a Bizottság tapasztalatára, szakismeretére.

dését. Bölcseken az integráció fejlődésében kiemelkedő szerephez jutó, gyakran a közösségi intézményekben korábban vezető posztokat betöltő, nagy tapasztalattal bíró politikusokat érthettünk, akik szűk körű csoportot alkotva fejtették ki nézeteiket, dolgoztak ki – kötelező érvénnyel nem bíró, de mégis nehezen figyelmen kívül hagyható – dokumentumokat, javaslatokat.

Jelentősebb változás 1996-ban, az Amszterdami Szerződés előkészítésekor következett be, amikor a bölcsek helyett a tagállamok egy, a Tanács, a Bizottság és az EP képviselőiből álló különleges testületre, az ún. reflexiós csoportra (Reflection Group) bízta a feladat végrehajtását. Bár e csoport nem rendelkezett semmiféle döntéshozatali jogkörrel és kizárólag a kérdések elméleti kimunkálására, illetve a nézetek általános összegzésére kapott felhatalmazást, mégis jelzésértékű, hogy – első alkalomként – az EP két képviselője is közreműködhetett a nézetek formálásában. E módszer alkalmazása megismétlődött a nizzai IGC során is. Tény, hogy a tagállamok önálló döntés-előkészületi jogosítványai tekintetében ez az „engedmény” visszalépést vagy pozíció feladást jelentett. Végeredményben azonban az előkészületi tanácskozások eredményeinek felhasználásáról a tagállamok továbbra is kizárólag saját hatáskörben dönthettek.

A tagállamok IGC-hez kapcsolódó önállóságát tehát Amszterdam és Nizza részlegesen korlátozta, de nem igazán csorbította. Nagy kérdésként jelentkezett, hogy ezt a módszert alkalmazzák-e akkor, amikor – a Nizzai Szerződésnél elfogadottak megvalósításának folyamatában – megkezdődik a következő, 2004-ben tartandó kormányközi konferencia előkészítése. Végül is nem erre került sor.

2004-gyel összefüggésben egy viszonylagosan új, sajátos, az IGC-k keretében még nem, s más tekintetben is csak egyetlen alkalommal felhasznált „eszköz”, egy konvent igénybe vétele mellett foglaltak állást a tagállamok.¹ Egy olyan testületet hívtak életre, amely nem egyszerűen nagyobb létszámú, mint bármely más korábban alkalmazott előkészítő testület (a bölcsek tanácsa vagy a reflexiós csoport), nem csak sokszínűbb az összetétele (erről még szót ejtünk), de politikai-hatalmi pozíciója is eltér minden korábban igénybe vett segítségtől.

A hosszabb belső viták után kialakított döntésre – mint látjuk majd a tagállami önállóság újabb korlátozására – vonatkozó magyarázatot akkor értjük meg, ha szem előtt tartjuk az integráció mélyülését, továbbá azon tényt, hogy a közvélemény és egyes közösségi intézmények – mindenek előtt az EP – mind határozottabban megkérdőjelezték a tagállami kormányzatok kizárólagos jogosultságát egyrészt az IGC-k előkészítésére, másrészt az alapvető kérdések meghozatalára. Azaz, nem téveszthetjük szem elől azokat a nézeteket, bírálatokat, amelyek a most fennálló rendszert – amint az Unió működését általában is – átláthatatlannak, nehézkesnek, antidemokratikusnak ítélték és másfajta eljárás bevezetését, és általánossá tételét sürgették.

¹ 1991 novemberében, a Maastrichti Szerződés véglegesítésével, s nem igazán kidolgozásával összefüggésben került sor elsőként arra az egyhetes tanácskozásra, amelynek keretében a Tanács és az EP, továbbá a nemzeti parlamentek képviselői vitatták meg a napirenden lévő kérdéseket. Ez az esemény – bizonyos tekintetben – a mai konvent előfutárának is tekinthető.

AZ EURÓPAI KONVENT SZÜLETÉSÉNEK ELŐZMÉNYEI

Az európai integráció első konventjének felállításáról az Európai Tanács kölni csúcsértekezletén (1999. június) döntöttek, a testületre vonatkozó elképzeléseket pedig Tampereben (1999. október) véglegesítették az állam- és kormányfők. Ennek a konventnek a feladata a majdani európai alkotmány előfutárának is tekinthető Alapvető Jogok Chartájának (AJCh) kimunkálása volt. Ennyiben – miután az AJCh státuszát, sorsát kezdetben senki sem tudta meghatározni – e konvent munkája még közvetlenül kapcsolódott valamely kormányközi konferencia előkészítéséhez.

Az így életre hívott testület 62 tagból állt: egy-egy képviselőt küldtek a tagállamok, egyet a Bizottság, tizenhatot az EP, kettőt-kettőt a nemzeti parlamentek. A teljes jogú tagokon kívül megfigyelőként jelen volt az Európai Bíróság, illetve az Európa Tanács két-két képviselője is. A Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát és az Európai ombudsmant pedig véleményük kifejtésére kérték fel. A testület elnöke ROMAN HERZOG, Németország korábbi elnöke volt. A konvent „jól vizsgázott”, munkáját szinte mindenki sikeresnek minősítette. (Hogy az AJCh mégsem emelkedett jogerőre, az nem a dokumentum elégtelen mivoltának volt betudható, hanem a tagállamok közötti politikai ellentéteknek.)

Mivel e fórum lehetővé tette a korábban marginális szerepre kárhoztatott vagy teljesen kiszorított szereplők számára is a döntések előkészítésében való közvetlen, aktív részvételt, minden érdemi szereplő támogatandónak ítélte e gyakorlat fenntartását. Ezt tükrözte, hogy az EP már 2001. május 31-i határozatában egyfajta – az AJCh-t kidolgozóhoz hasonló – konvent felállítását szorgalmazta a jövőben tartandó kormányközi konferenciák előkészítése érdekében. Ehhez a véleményhez később több intézmény (köztük az Európai Bizottság) és politikus is csatlakozott. Ez természetesen még nem jelentette azt, hogy az ötlet megvalósul, hiszen a kérdésben a Tanácsnak, azaz a tagállamoknak kellett kimondani a döntő szót. A kormányok pedig nemigen siettek támogatásukról biztosítani az elképzelés híveit. Hosszas egyeztetéseket követően csak a 2001. szeptemberi genvali (Belgium) informális találkozón született egyetértés a konvent-forma alkalmazásával kapcsolatban. A rákövetkező ghenti és laekeni csúcstalálkozók a Tanács hivatalosan is elszánta magát az Európai Konvent gondolatának elfogadására.

AZ EURÓPAI KONVENT JELLEMZŐI

A konvent összetétele

Megszületett tehát az a testület, mely a 2004-es kormányközi konferenciát hivatott előkészíteni. Kijelenthetjük, hogy ennyi ember még sohasem vett részt IGC előkészítésében. Hiszen az Európai Konventnek nem kevesebb, mint 105 tagja és közel ugyanennyi „póttagja” van. A képviselők nagy száma nem utolsósorban a tagjelöltek részvételének köszönhető. A tagok és tagjelöltek kormányai 1-1 fővel

képviseltek magukat, a nemzeti parlamentek a Bizottsághoz hasonlóan 2-2 főt delegálnak, az EP-ből pedig 16 képviselő érkezett a testületbe, amely kiegészül egy elnökkel (VALÉRY GISCARD D'ESTAING) és két alelnökkel (GIULIANO AMATO, ill. JEAN-LUC DEHANAÉ). A 2002. március 1. óta működő Európai Konvent összeállítása tehát valamelyest eltér az AJCh-t kidolgozó testület összetételétől.

A GISCARD D'ESTAING által vezetett testület tagjaival kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a tudományos és szakmai területek képviselőit nemigen találjuk a résztvevők között: gyakorlatilag valamennyi konvent-tag politikus. Ez persze nem jelenti azt, hogy a testületből hiányozna a kellő szakértelem: a politikusok maguk is kellő felkészültséggel rendelkeznek, de munkájukat kisebb-nagyobb szakértőgárda is segíti. Összességében az érdemel figyelmet, hogy a konventtagok hozzájárásaiban, véleményalkotásában igen jelentős szerepet játszik az, hogy ki honnan is érkezett a testületbe, valamint milyen pártot, szervezetet képvisel.

A konvent felépítése, működése

A testület munkáját a 13 fős elnökség szervezi, irányítja, melynek tagjai az elnök; a két alelnök; Spanyolország, Dánia és Görögország (az Európai Konvent működési ideje alatt a Tanács soros elnökei) képviselői; a Bizottság, az EP és a nemzeti parlamentek 2-2 delegáltja; valamint a tagjelöltek egy képviselője, (aki később csatlakozott a grémiumhoz). Az elnökség általában havonta két alkalommal ül össze.

Tekintettel arra, hogy a testület által megtárgyalandó kérdések igencsak összetettek és számuk sem csekély, a 105 fős testület úgy döntött, hogy a leghatékonyabban akkor tudja ellátni feladatait, ha a plenáris ülés mellett kisebb csapatokban, ún. munkacsoportokban dolgozza fel az egyes kérdésköröket. Ezen munkacsoportok az alábbi témákkal foglalkoztak:

- szubszidiaritás;
- Alapvető Jogok Chartája;
- az EU jogi személyisége;
- a nemzeti parlamentek szerepe;
- a hatáskörök elhatárolása;
- gazdasági kormányzás;
- a szabadság, biztonság és igazságosság övezete;
- az EU külkapcsolatai, segélypolitikája;
- a biztonság és védelem kérdései;
- az eljárások egyszerűsítése.

A felsorolásból is kitűnik, hogy az Európai Konvent jóval szélesebb feladatkörrel rendelkezik, mint az AJCh-t kidolgozó elődje, ugyanakkor az is világosan látszik, hogy a 2004-es IGC nem fog egykönnyen dűlőre jutni: igen széles skálán mozognak a megtárgyalandó, eldöntendő kérdések, és mindegyik problémakör komoly politikai harcokat rejt magában. A munkacsoportok kapcsán meg kell említenünk, hogy felállításukról nem a konventet létrehozó Laekeni Nyilatkozat határozott: a 105 fős testületnek improvizálnia kellett munkamódszereinek kialakításakor. A munkacsoportokkal kapcsolatos kérdéseket (mandátum, összeállítás, hatáskör, menetrend, stb.) 2002. május elejére sikerült csak megválaszolni.

A testület tehát röviden a következőképpen működik: a 105 képviselő mindegyike munkacsoportokba kerül. A munkacsoportok megtárgyalják az egyes kérdéseket, majd állásfoglalásukat eljuttatják az elnökséghez. Az elnökség ennek alapján megszövegezi és előterjeszti a plenáris ülések vitáinak alapjául szolgáló dokumentumokat. A konvent felépítésének tárgyalásakor említést érdemel a testület munkáját segítő Titkárság is, melynek tagjai elsősorban a Tanács Főtitkárságáról érkeztek, de a Bizottság illetve az EP hasonló adminisztrációs szervezetének munkatársai is szerephez jutnak a konventet kiszolgáló egységben.

Feszültségcök a Konventben

Az Európai Konvent felállításáról a Laekeni Nyilatkozat III. része rendelkezett, mely kijelölte az elnök illetve az alelnökök személyét, meghatározta a testület összetételét és működési idejét, ám ezen túlmenően nem foglalt állást a testület működésével kapcsolatban. A tagállamok vezetői az események önsodrójára bízták a felvetődő kérdések megoldását. Ebből kifolyólag számos problematikus pont merült fel a konvent megalakulása előtt, illetve után is.

Az első neuralgikus pont – mely már a Laekeni Nyilatkozat megszövegezése előtt ismertté lett - az elnök személye volt. Sokan (például az EP) jobbnak látták volna, ha az Európai Konvent maga választja meg elnökét, elnökségét és nem mások döntenek helyette. Mások, (példának okáért ROMANO PRODI) úgy vélték, a Tanácsnak joga van kinevezni a 105 fős grémium vezetését. A Tanács végül is maga döntött. Igyekezett az elnök személye megválasztásakor érvényesíteni azt, hogy a kiválasztott legyen rátermett, de emellett rendelkezzen megfelelő integrációs múlttal is. Az előzetes egyeztetések során felmerült többek között JACQUES DELORS, GIULIANO AMATO vagy WIM KOK neve is.

A választás végül GISCARD D'ESTAIGN volt francia köztársasági elnökre esett. Esetében már kinevezése előtt sejteni lehetett, hogy kemény kézzel, határozottan (mondhatni diktatórikus módszerekkel) irányítaná a testületet. (Személye azonnal heves vitákat szült. Sokan eleve kételkedtek abban, hogy VALÉRY GISCARD D'ESTAIGN a legmegfelelőbb személy e poszt betöltésére. Számosan e feltevésükben nem is csalatkoztak.¹)

GISCARD D'ESTAING eleve vihart kavart – a többi résztvevő szerepkörét szűkíteni tűnő – azon elképzelésével, mely szerint plenáris ülésekre csak havonta egyszer, elnökségi találkozókra azonban kéthetente került volna sor: ennek révén a konventtagok feladata jórészt az elnökségi döntések jóváhagyására korlátozódott volna. Ennyire nem sikerült a központosított vezetést megvalósítania, de azért az elnök továbbra is keményen diktál a fórum munkájának formálása, de az „eredmények” alakítása során is. (Ezzel együtt még ma sem látszik kristálytisztán, milyen szerepet játszik majd az elnökség és annak vezetője az Európai Konvent munkájában.)

¹ Giscard d'Estaing, személyisége miatt is, gyakran válik az újságírók célpontjává. A francia ex-államfő és volt EP-képviselő ugyanis szeret a kontinens megmentőjének szerepében tetszelegni. Az Európai Konventet gyakran az Egyesült Államok 18. századbeli alkotmányozó gyűléséhez, önmagát Benjamin Franklinhez hasonlítja. Eközben extravagáns anyagi igényekkel lépett fel, amely ugyancsak borzolta a kedélyeket.

Akadnak további fontos problémák is az Európai Konventtel kapcsolatban. A tagjelöltek megítélése például igencsak ellentmondásos. Egyrészt a tagjelöltek képviselői majdhogynem ugyanolyan státusszal rendelkeznek az Európai Konventben, mint a tagállamok delegátusai. Lényegi különbségtétel azonban, hogy ha a tagállamoknak sikerül megegyezésre jutniuk valamiben, akkor azt a tagjelölteknek el kell fogadniuk. Némi visszatetszést keltett, hogy kezdetben a konvent elnökségében egyetlen tagjelölt sem kapott helyet. Hosszú eszmecsereket követően került sor (a szlovén PETERLE személyében) egy tagjelölti képviselőt tizenharmadikként az elnökségbe delegálni.

Problematikus az is, hogy az Európai Konvent milyen formában zárja le munkáját: az általa készített anyag(ok) milyen hatással bírjanak (jogi és politikai értelemben), illetve egyáltalán ez(ek) az anyag(ok) miként kerül(jenek) elfogadásra. Törekedjenek-e egyhangúságra, vagy netalán többségi állásfoglalások is elegendőek-e? Ha az előbbit érvényesítik, mi is értendő konszenzus alatt?

A konvent belső ellentmondásai között mindenképpen meg kell említenünk az ún. póttagok kérdését. Minden konventtagnak van egy helyettese, aki „társá” egyéb irányú elfoglaltsága esetén a konventben betölti annak helyét. A munkacsoportokban azonban eltűnik a pót- és a rendes tagok közötti különbség, mindenki ugyanolyan jogkörrel vesz részt a munkában. És ha már a tagokról van szó: a Laekeni Nyilatkozat nem fejtí ki, hogy az Európai Konvent tagjai személyükből vagy az általuk betöltött státusból kifolyólag lehetnek a testület tagjai. Más szavakkal: mi történik például akkor, ha az Európai Konvent működése alatt egy adott országban jelentős politikai változások történnek és egyes képviselők – hazai – státusza megváltozik, például (nemzeti) parlamenti tagsága megszűnik.¹

S a leglényegesebb ellentmondások és feszültségforrások között kell említeni – a korábban jelletteket kiegészítve –, hogy általában nem lettek kidolgozottak az eljárási és belső döntési mechanizmusok. Feszültségek keletkeztek az elnökségben, a munkacsoportokban és a plenáris ülésen szereplők között. Heves vitákat gerjesztett az, hogy nem lehetett tudni, a munkacsoportban folytatott viták, az ott kidolgozott dokumentumok, végső soron a közvetlenebb szakmai-politikai eszmecsere eredményei miként kerülnek beillesztésre a végső – elnökségi – dokumentumba. Egyáltalán, felhasználásra kerülnek-e a szakmai műhelyekben született gondolatok, vagy az elnökség önkéntesen dönt e kérdésekben.

A bizonytalanságokra mind a mai napig nem születtek megnyugtató válaszok. A feleletet várhatóan csak a konvent munkájának utolsó időszakában kapjuk majd meg.

A konvent jövője, helye az uniós döntéshozatali folyamatokban

Az Európai Konvent munkája jelenleg ott tart, hogy a munkacsoportok kidolgozták végső állásfoglalásaikat, az elkövetkező hónapok során e dokumentumok a

¹ Korántsem elméleti e kérdés. Hazánkban nem, de Franciaországban bekövetkezett, hogy a parlamenti választásokat követően a korábban delegált küldött nem kívánta feladni konventbeli munkáját.

plenáris ülés elé – és ezzel várhatóan heves viták keresztüzébe – kerülnek. Az Európai Konvent 2003 közepén egy Tanács elé terjesztendő végső állásfoglalás elfogadásával fejezi be munkáját.

Még bizonytalan, hogy az állásfoglalást milyen módon fogadja el a testület. Annak alig van esélye, hogy a végső dokumentumban foglaltak mind a 105 (vagy közel kétszáz) képviselő elképzelésével találkozzanak. (Megjegyezhető, hogy az erre való törekvés azzal a veszéllyel járna, hogy az egyhangúság elérése érdekében a konvent javaslatai, nézetei rendkívüli módon felhígulnának, érdemi pontokkal szegényedhetnének.) Függetlenül ettől, amennyiben döntő többségi támogatásban részesülne egy anyag, a tagállamok állam- és kormányfőire igencsak nagy nyomás nehezedne. Nagy politikai kockázatokkal járna, ha az Európai Tanács jelentős mértékben eltérne az ebben a dokumentumban foglaltaktól. Valószínűsíthető, hogy a fő dokumentumot számos alternatív megoldásokat javasoló kisebbségi vélemény is kíséri majd. Bármiként is formálódjanak a végső anyagok, aligha lesz könnyű „lesöpörni az asztról” az Európai Konvent egy/másfél éves munkájának eredményét.

Hogy hosszú távon milyen jövője lehet a konventnek mint testületnek, az számos tényezőtől függ. Részben az általa nyújtott munka minőségétől, de sokkal inkább a 2004-es IGC-nek az integráció jövőjét meghatározó döntéseitől. Azzal már nem kell számolni, hogy a konvent-forma mint a döntések előkészítésének eszköze a már említett, 1991. novemberében tartott egyhetes konferencia sorsára jusson: azaz, hogy egyszerűen elfelejtsék. Biztosak lehetünk abban is, hogy bizonyos intézmények, szervezetek – egyrészt a legkülönbözőbb civil szervezetek, másrészt az EP - igencsak aktív szerepet fognak játszani annak érdekében, hogy a 2002 és 2003 között működő Európai Konventet ne lehessen csak úgy elfelejteni.

Az Európai Konvent megalakításával az Európai Tanács „kiengedte a szellemet a palackból”, és nemigen lesz képes azt visszaparancsolni. Miután aktív szerepet játszhattak, sem az Európai Parlament, sem a nemzeti parlamentek nem fogják hagyni, hogy a jövőben esedékes kormányközi konferenciák előkészítésekor újra marginalizálják őket. Helyet fognak követelni maguknak az előkészítő testületben, sőt lehet, hogy magán az IGC-n is. Ebből a szempontból elmondható: az EP és általában a parlamentek az Európai Konvent legnagyobb nyertesei.

Az Európai Konvent jövőjén túltekintve azt is látni kell, hogy a döntéshozatali mechanizmus reformja a 2004-es IGC döntéseitől függ. Az európai integráció kereteinek, az unió fejlődési irányának meghatározása dönti majd el azt, milyen politikai formációban, milyen intézmények alkotják majd az európai összefogás bázisát. Csak ennek ismeretében lehet pontosan felmérni, hogy a jövőben milyen intézmények milyen szerepekhez jutnak, milyen feladatokat látnak el, illetve miként vehetnek majd részt – egyéb teendőik mellett – a döntések meghozatalában is.

Nehéz azonban radikális változásokra számítani. Figyelembe véve, hogy az integráció történetében ritkák a forradalmi változások, általában lassabb az átmenet, ezért a döntéshozatalban is fokozatos kiigazításokra lehet számítani. Az azonban megkockáztatható állítás, hogy a konvent-típusú fórum a legalapvetőbb kérdések rendezésénél fennmarad.

Ugyancsak kikövetkeztethető, hogy az Európai Konvent működése közvetett módon visszahat az Unió mindennapi életére is. Az EP szerepének növekedése

valószínűleg nem fog megállni a kormányközi konferenciák előkészítésénél, hanem előbb-utóbb továbbgyűrűzik és kiterjed az intézményközi kapcsolatokra is. A kormányok az Európai Konvent felállításával jogosnak ítélték az EP azon igényét, hogy a testület részt vegyen az uniós alapszerződést módosítani készülő kormányközi konferencia előkészítésében, azaz egy újabb területen ismerték el a testületet a Tanáccsal közel egyenrangúnak. Ez a tendencia elvezethet egyrészt az együttdöntési eljárás általánossá tételéhez, másrészt az intézményi kapcsolatok EP számára mainál is kedvezőbb átalakításához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Rendhagyó módon nem adunk részletes irodalomjegyzéket. Dolgozatunk kapcsán ugyanis nem elsődlegesen egyes konkrét forrásokra, hanem megelőző ismereteinkre és a napi eseményekről szóló beszámolókra támaszkodtunk. Kivételt a folyamatos tájékoztatást biztosító eszközök jelentettek. Ennek keretében kell megemlítenünk a közösségi intézményeknek az „Európai Unió jövőjével foglalkozó vita” címet viselő honlapjait, valamint a kifejezetten integrációs kérdésekkel foglalkozó következő brüsszeli kiadványokat:

European Report
European Voice
Bulletin Quotidien Europe
European Insight.