

Arató Krisztina – Lux Ágnes

Az Európai Unió alkotmányozási kísérlete

„A Szerződés több mint egy megállapodás, amely a szerződő államok között kölcsönös kötelezettségeket rögzít [...]. A Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét alkotja meg, amelynek érdekében bizonyos területeken az államok korlátozták szuverén jogaikat, és ennek tárgyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.”
(26/62. sz. Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1963., 3. o.]

Az Európai Unió huszonöt tagállamának állam-, illetve kormányfői 2004. október 29-én Rómában aláírták az Európai Unió (sőt, szó szerint Európa) Alkotmányos Szerződését (Treaty establishing a Constitution for Europe). Az eseményen Románia, Bulgária, Törökország és Horvátország képviselői, mint tagjelöltek, is részt vettek. A helyszín a közel- és a régmúlt szimbolikáját egyaránt magán viselte: Róma ugyanúgy értelmezhető az európai civilizáció bölcsőjeként, mint az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés születési helyeként. Az esemény maga grandiózus volt: a Michelangelo által megálmodott Capitolium reneszánsz háttere, az aláírás helyszínéül szolgáló Horatiusok és Curiatiusok terme, a hoszteszek Valentino által tervezett kosztümjei, mindez Franco Zeffirelli rendezésében méltán írhatta volna be magát a történelembe.¹ Nem így történt. A tagállami ratifikációs folyamat megállt: annak ellenére, hogy 18 tagállam megerősítette a szerződést, két alapító tagállamban (Franciaországban és Hollandiában) népszavazás útján elvetették a dokumentumot. Így egy egységbe foglalt Alkotmányos Szerződés helyett 2009. december 1. óta – tulajdonképpen két szerződést összekapcsoló – Lisszaboni Szerződés hatálya alatt működik az Európai Unió.

* Arató Krisztina – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének intézetigazgató-helyettese, egyetemi docens
Lux Ágnes – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének mb. előadója

¹ A részletes leírást lásd Guy MILTON – Jacques KELLER-NOELLET: *The European Constitution. Its origins, negotiation and meaning* (London: John Harper Publishing 2005) ix-x.

Tanulmányunkban az európai alkotmányozás folyamatának elemzését öt szempont alapján kívánjuk elvégezni.

Elsőként azt a kérdéskört boncolgatjuk, hogy mit takar az alkotmány fogalma az Európai Unióban, illetve hogy értelmezhető-e egyáltalán alkotmányfogalom az Európai Unió kontextusában.

Másodszor körbejárjuk a *pouvoir constituant* kérdését, vagyis azt a problémát, hogy kik is voltak az alkotmányozók az Európai Unió Alkotmányos Szerződésének esetében. Az Alkotmányos Szerződés szövegét az „alkotmányozó gyűlésként” is tételezhető Konvent készítette érdemben, vagy a zárt ajtók mögött ülésező kormányközi konferencia? S milyen hatással volt vajon mindez a dokumentum sorsára?

Harmadik témánk az az alapvető probléma, hogy miért is volt szükség az Alkotmányos Szerződésre. Az alkotmány születése népek, politikai közösségek életében olyan pillanat, amely valamely komoly válsághelyzetből mutat kiutat, konfliktusoknak vet véget, vagy háborús helyzetet követően rendezzi az állami viszonyokat. Volt-e ilyen, „alkotmányozó pillanat” az Európai Unió esetében a 2000-es évek elején? Milyen kihívásokra akart választ adni ezzel a dokumentummal az Európai Unió? Milyen közös érdekek vezettek a folyamat elindításához, illetve 25 ország aláírásához? Meghatározható-e a *ratio decidendi*?

A negyedik kérdéskörünk tartalmi probléma: mennyiben tekinthető alkotmánynak az Alkotmányos Szerződés? Az alkotmányok eltérő terjedelműek és összetételűek. Talán nem túlzás azonban azt állítani, hogy „szokásos” tartalmi elemeik a következő témákat járják körül: alapértékek (preambulum), alkotmányos alapelvek, alapjogok, az alapvető intézményi működés szabályai, a hatalomgyakorlás szabályai, a normaalkotásra vonatkozó legalapvetőbb szabályok, valamint a felségjelvények. Ezek közül melyeket és hogyan fedi le az Európai Unió Alkotmányos Szerződése? A tartalmi elemek alapján tekinthető-e alkotmánynak?

S végül: miért bukott meg és megbukott-e az Európai Unió Alkotmányos Szerződése? Az Alkotmányos Szerződést a 2005-ben tartott franciaországi és hollandiai népszavazásokon elvetették. Az intézményrendszer, a tagállamok nem vállalták azt a kockázatot, hogy a kérdést újra népszavazásra bocsássák, inkább az Alkotmányos Szerződés szövegének átdolgozásával, a Lisszaboni Szerződés elfogadásával oldották fel a konfliktust. A sikertelen népszavazások azonban magán a dokumentumon túlmutató kérdéseket is felvetnek. Legitim volt-e az Alkotmányos Szerződés előkészítésének, kidolgozásának és elfogadásának folyamata? A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés szövege jelentős mértékben lefedi az Alkotmányos Szerződés szövegét. Jelenti-e ez azt, hogy az Alkotmányos Szerződés mégsem bukott dokumentum?

A tanulmány alapvetően a politikatudomány és a politikatörténet eszközeivel dolgozik, bár felvetünk jogtudományi szempontokat is. Vizsgálódásaink során több helyütt kérdéseinket tesszük fel és megvillantjuk a lehetséges válaszlehetősé-

geket, de egyértelmű választ nem tudunk adni. Meggyőződésünk szerint azonban a folyamat megértéséhez a kérdések feltevése is közelebb vihet.

AZ ALKOTMÁNY FOGALMA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Mind a politika-, mind pedig a jogtudomány hagyományos értelmezése szerint az alkotmányok az államok jogi alapjait fektetik le. Nemzetközi szervezetek esetében az együttműködő felek (államok) nemzetközi szerződésekben fektetik le együttműködésük célját, intézményeit és eszközeit. Az Európai Unió jellege, természete azonban mindkét tradicionális, „tisztá” kategóriától különbözik. A nemzetközi szervezetekhez hasonlatos kormányközi, ugyanakkor szupranacionális jellemzőkkel is bíró szerkezeti elemei következtében a tudományos elemzések önálló kategóriát alkottak számára, s általában *sui generis* politikai rendszerként definiálják. Ez a „már nem nemzetközi szervezet, még nem állam” státusz adja meg a keretet az Európai Unió alkotmánykísérletének elemzéséhez is.

Kezdjük az elnevezéssel. A dokumentum neve angolul Treaty establishing a Constitution for Europe, az Európai Unió hivatalos lapja szerint magyar elnevezése Szerződés európai alkotmány létrehozásáról.² Az Európai Unió honlapja, mely nemcsak a hivatalos dokumentumok közlésére, hanem az állampolgárok egyszerű nyelven történő tájékoztatására is törekszik, egyszerűen a Constitution for Europe szлагcímét használja a dokumentum ismertetésére szolgáló felületen.³ Az elnevezés vonatkozásában két elem is elgondolkodtató. Az első, hogy nem az Európai Unió, hanem Európa elnevezését használja a szerződés. Ezzel az Európai Unió tovább erősíti Európa és az Európai Unió politikai fogalmának egybemosását. Ez a törekvés több helyütt megfigyelhető: az EU intézményei által nyomtatott, ingyenesen hozzáférhető térképek – melyek sok iskolában és más nyilvános helyen kerülnek kifüggesztésre – ugyancsak az Európa elnevezést használják, pedig pontosan beazonosítani csak az Európai Unió tagállamait lehet rajtuk. Az Európa-szimbólika mellett azonban témánk szempontjából lényeges még a „szerződés” és az „alkotmány” kifejezések használata a címben. Az Európai Unió alapító szerződésai jogi értelemben többoldalú nemzetközi szerződések, és ezt az elnevezés egyértelműen követi is. Ugyanakkor ez a szerződés alkotmányt alapít. Ezzel a két kategória egyenértékűvé válik a címben, és voltaképpen eldönthetetlené teszi, hogy milyen dokumentummal is állunk szemben.

Az elnevezés kérdése mellett a dokumentum alkotmányos természetének vizsgálata ehelyütt nyilvánvalóan elengedhetetlen. Az alkotmányok vizsgálatának elterjedt klasszifikációs rendezése Joseph Raz nevéhez fűződik, aki kialakította a

² eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3AHU%3AHTML

³ europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm

„thin” és a „thick” alkotmány kategóriáját.⁴ Ebben a keretben kíséreljük meg megállapítani, hogy mennyiben értelmezhető az Európai Unió Alkotmányos Szerződése alkotmányként.

A „thin” kategória, amely elnevezésének megfelelően meglehetősen tágan definiálja az alkotmány fogalmát, a következő definícióval bír Raz rendszerében: „bármely olyan törvény, amely kialakítja és szabályozza a kormányzati intézményeket, működési rendjüket és hatalmi viszonyaikat.”⁵ Más meghatározás szerint ebben az értelmezési keretben alkotmánynak tekinthető minden olyan jogszabály, amely egy adott politikai rendszer alapelveit meghatározza.⁶ Ez utóbbi definíció még az államiságra való hivatkozást is nélkülözi, amely az Európai Unió esetében, különösen az Alkotmányos Szerződés vonatkozásában a viták kulcseleme. A „thin” kategória értelmében nemcsak az Alkotmányos Szerződés, hanem voltaképpen az alapító szerződések és azok mindegyik módosítása alkotmánynak tekinthető.

Raz másik kategóriájának, az általa „thick constitution”-ként definiált alkotmányosságnak, hét ismérve van. Ezeket vesszük most sorba és értelmezzük az Európai Unió Alkotmányos Szerződése szempontjából.⁷

Először is, az alkotmány meghatározza a hatalmi ágakat, és a főbb kormányzati szerveket, megteremtve így az állam politikai és jogrendjének alapjait. Az Európai Unió alapszerződésai éppen ezt teszik – szabályozzák az igen kiterjedt és szokatlan intézményrendszer, a Bizottság, a Tanács, a Parlament, a Bíróság és az egyéb intézmények jogait, kötelezettségeit, és főleg egymáshoz való viszonyát. Nyilvánvaló, hogy az intézmények természete jelentős mértékben eltér a nemzetközi szervezetektől – példaként említsük csak a közvetlenül választott Európai Parlamentet, az együttdöntési eljárást, a Tanács minősített többségi szavazási metódusát, nem is beszélve a közösségi jog elsődlegességéről és közvetlen hatályáról. Az Alkotmányos Szerződés (és a Lisszaboni Szerződés) előtt az elemzők főleg két szempont miatt tartották nem-alkotmányosnak a szerződéseket. Az ellenvetések az Európai Unió kompetenciáival kapcsolatosak, vagyis azzal a kérdéskörrel, hogy a rendkívül kiterjedt és pontosan definiált intézményrendszer milyen kérdésekben is dönt. Az egyik ellenvetés szerint az alapszerződések nem határozzák meg az Európai Unió kompetenciáit (például egy föderális rendszer-

⁴ Joseph RAZ: „On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some preliminaries” in Larry ALEXANDER (szerk.): *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press 1998) 152–193.

⁵ RAZ 153.

⁶ Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Augustin Jose MENÉNDEZ : „Introduction: A Constitution in the Making?” in Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Augustin Jose MENÉNDEZ (szerk.): *Developing a Constitution for Europe* (London: Routledge 2005) 1–15.

⁷ Raz rendszerének EU-ra való alkalmazásának részletes elemzését lásd Thomas CHRISTIANSEN – Christine REH: *Constitutionalizing the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2009) 23–50.

rel ellentétben).⁸ Ezt a problémát az Alkotmányos Szerződés, illetve az örökébe lépett Lisszaboni Szerződés orvosolta, amikor is meghatározta az Európai Unió hatásköreinek típusait és területeit.⁹ A másik ellenvetés azonban továbbra is fennáll: az Európai Unió nem szuverén módon határozza meg működési területeit – a tagállamok által szentesített szerződések határozzák meg az Unió kompetenciáit, még akkor is, ha a sajátos körülmények fennállása esetén az Európai Unió kiterjesztheti a tagállamok által ráruházott hatásköröket (*principle of conferral*). Az intézményrendszer működése és a hatalommegosztás szempontjából tehát az Európai Unió formálisan teljesítheti az alkotmányosság feltételeit, azonban az államokhoz hasonlítva nagy különbség, hogy az Európai Unió rendszeréről továbbra is a tagállamok döntenek. Továbbá, ennek a jól kodifikált intézményrendszernek az államokhoz képest jóval szűkebb a hatásköre és a cselekvési területe.

Raz második szempontja a stabilitás. Szerinte az alkotmánynak fontos szerepe van egy ország politikai és jogi stabilitásának megteremtésében. Lehet természetesen módosítani és a változásoknak megfeleltetni, de alapvető célja az állandóság biztosítása.¹⁰ Az Európai Unió történetében az alapító szerződések folyamatosan, az utóbbi húsz évben különösen gyorsan változtak. A változás természete kettős. Az első szerződésmódosítás (Egységes Európai Okmány, 1986) előtt implicit változások történtek: az Európai Bíróság megállapította a közösségi jog szupremáciáját, és új szakpolitikák, azaz új kompetenciák keletkeztek (szociálpolitika, környezetvédelmi politika) szerződésmódosítás nélkül. Az explicit változások, a formális szerződésmódosítások, az Egységes Európai Okmányt követően gyakorlatilag ötéves gyakorisággal következtek be. Bár a stabilitás kritériumait nehéz meghatározni, sem az implicit, sem pedig az explicit módosítások módszerei és gyakorisága nem adnak az EU működésének előre kiszámítható hátteret.

A harmadik szempont az alkotmány írott volta. Ehhez természetesen kétség sem férhet: nemcsak hogy minden egyes szerződésmódosítás írott, de mindenki számára elérhető a szövegek az Európai Unió összes hivatalos nyelvén. A probléma a dokumentum(ok) átláthatóságában van: nem beszélhetünk egyetlen dokumentumról. Az Alkotmányos Szerződés megoldotta volna ezt a problémát – hiszen egyik fő célja a szerződéses dzsungel átláthatóvá tétele volt –, a Lisszaboni Szerződés azonban visszatért a régi, többdokumentumos struktúrához. Az Alkotmányos Szerződés tehát teljesíti (teljesítette volna) ezt az (egységes) szerkezetre vonatkozó kritériumot.

Raz negyedik feltétele a „thick” alkotmányossági kategóriában a dokumentum elsődlegességére vonatkozik. A közösségi jogrenden belül az elsődleges és a

⁸ Lásd Joseph WEILER: „The transformation of Europe” in Joseph WEILER: *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 10–101.

⁹ LSZ 2–6. cikk

¹⁰ RAZ 153.

másodlagos közösségi jog egyértelműen elkülöníthető. Az elsődleges jog (elsősorban az alapszerződések, így az Alkotmányos Szerződés is) meghatározza a kialakított intézményrendszer által kodifikálható jogszabályok típusait, azok természetét és elfogadásuk módszerét, folyamatait. Vitathatatlan tehát, hogy a jogforrási hierarchia tetején a közösségi jogban az alapszerződések találhatók. Továbbá, a hatvanas évek kulcsfontosságú bírósági döntései, a *Costa vs. ENEL* és a *Van Gend en Loos* ügy, melyek megeremtették a közösségi jog elsődlegességét és közvetlen hatályát, egyértelműsítették, hogy a Közösség, majd az Európai Unió jócskán túllép a hagyományos nemzetközi szervezetek államközi jellegén. Ugyanakkor vitatható, hogy a szerződések és az Alkotmányos Szerződés elsődlegessége egyenértékű-e a tagállamok vagy bármely állam alkotmányának elsődlegességével. Az Európai Unió alapszerződéseit nemcsak hogy a tagállamok alkotják, de azok továbbra is megőrizték saját alkotmányukat. Paradoxon, hogy a közösségi jog elsődlegességét továbbra is nemzeti jogrendek biztosítják elsősorban, még akkor is, ha az Európai Bíróság feladata ennek „ellenőrzése”.¹¹

Az ötödik kritérium a felelősségre vonhatóság elvét tartalmazza – az alkotmányoknak Raz szerint tartalmazniuk kell olyan mechanizmusokat, amelyekkel ellenőrizhető a törvények és más jogszabályok alkotmányos megfelelése, és amelyekkel az ezzel ellentétes jogszabályok megsemmisíthetők. Az Európai Bíróság megítélése ebben a vonatkozásban általában pozitív, ugyanakkor kulcsfontosságú kérdésekben valóban gyengének mutatkozik – mint például a Bizottság és a Tanács vitájában a Stabilitási és Növekedési Egyezmény betartásáról 2003-ban.¹² Továbbá a szerződések vonatkozásában számos alkotmányos konfliktus alakulhat ki az uniós szint és a tagállamok között – ahogy erre többek között a német alkotmánybíróság alapszerződésekről hozott döntései sok esetben rámutattak.¹³

Joseph Raz hatodik kritériuma az erős („thick”) alkotmányozás „minősítési rendszerében” az alkotmány megerősített (*entrenched*) pozíciója, azaz a normál jogalkotáshoz képest magasabb elfogadási küszöb megléte. Az Európai Unió esetében „kettős küszöb” van (minden tagállam egyetértése, majd tagállami ratifiká-

¹¹ CHRISTIANSEN–REH 30–31.

¹² Lásd a C-27/04 esetet, *Bizottság vs. Tanács*. 2003 őszén a Bizottság javasolta Németország és Franciaország ellen az ún. túlzottdeficit-eljárás megindítását. A javaslat nem kapott többséget, sőt a már folyamatban lévő eljárásokat is felfüggesztették. A Bizottság a tanácsi határozat megsemmisítését kérte a Bíróságtól. Bár formálisan a Bíróság a Bizottságnak adott igazat, nem utasította a Tanácsot a bizottsági javaslat elfogadására. Ez hozzájárult a Stabilitási és Növekedési Egyezmény 2005-ös reformjához és sajnos a későbbi eurózóna-válság eszkalálódásához. Lásd NEILL NUGENT: *The Government and Politics of the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010) 220–221.

¹³ Daniel HALBERSTAM – Christoph MÖLLERS: „The German Constitutional Court says »Ja zu Deutschland!«” *German Law Journal* 2009/8. 1241–1258. www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1157.

ciók), tehát a kétharmados, háromnegyedes többségekhez képes még inkább megnehezített a szerződések módosítása.

A hetedik feltétel szerint az alkotmányok közös ideológián alapulnak, mely magában foglalja a kormányzás, a hatalmi ágak megosztása, a demokrácia, az alapjogok és egyéb alapvető kérdések elveit. Ebben az értelemben az alkotmány nem(csak) a jogászok joga, hanem az emberek joga is. Ezekről az állampolgárok tudnak, az alkotmány által felállított rendszerekben eligazodnak, ügyeiket el tudják benne intézni. Továbbá tudatában vannak a dokumentum jelentőségének, alaptörvény jellegének is.¹⁴ Ezt a feltételt természetesen nem úgy kell értelmezni, hogy az átlag állampolgár esetleg idézni tudna a nemzeti alkotmányból, hanem úgy, hogy tudja értékelni a választások jelentőségét, tisztában van az alkotmányos rendszer alapjaival és a kormányzás gyakorlatával. Az alkotmánynak tehát ismertnek és elfogadottnak kell lennie annak érdekében, hogy az általa leírt politikai rendszer legitim és működőképes legyen.¹⁵

Az Európai Unió alapszerződéseinek és az azok által megteremtett politikai rendszernek az ismertsége messze elmarad a tagállami alkotmányokétól és alkotmányos rendszerekétől. Az Eurobarométer vizsgálatai szerint 2002-ben, amikor a Konvent tevékenységével és az alkotmányos szerződéssel kapcsolatban a leghevesebb viták zajlottak, a megkérdezettek 28 százaléka válaszolta, hogy hallott a folyamatról.¹⁶

Továbbá az ismertség-elfogadottság problémakörében nemcsak az Európai Unió alapszerződesei, hanem az általuk szabályozott politikai rendszer is végig-gondolandó. Számos elemzés értekezik arról, hogy az átlagpolgár számára az Európai Unió intézményi struktúrája átláthatatlan, témái túl technikaiak ahhoz, hogy felkeltsék a média érdeklődését s rajtuk keresztül a tágabb közönségét. Andrew Moravcsik szerint mindez azzal is összefüggésben van, hogy a tagállamok által rábízott hatáskörök nem érintik az ún. „bread and butter issue”-ként aposztrofált kérdéseket (szociális ellátórendszer, egészségügy, társadalombiztosítás stb.), nem is beszélve az identitáshoz kapcsolódó kérdésekről.¹⁷ Ezért nemcsak az alkotmányozási folyamat, hanem az Európai Unió szerkezetének ismertsége és elismertsége is gyenge.

A Joseph Raz-féle „thin vs. thick” alkotmányossági vizsgálat vonatkozásában az alkotmányos szerződés értékelésekor a szakirodalomban konszenzus mutatkozik abban, hogy a dokumentum „thin” alkotmányként értelmezhető, „thick” alkotmányként

¹⁴ RAZ 153–154., 175.

¹⁵ Lásd CHRISTIANSEN–REH 43.; továbbá Dieter GRIMM: „Does Europe Need a Constitution?” *European Law Journal* 1995/3. 282–392. Magyarul megjelent: Dieter GRIMM: „Kell-e alkotmány Európának?” in *Alkotmányelmélet és európai integráció* [vál., ford. Paczolay Péter] (Budapest: Szent István Társulat 2004) 52–82.

¹⁶ „Eurobarometer 57 Spring 2002 EU15 Report” European Commission: *Eurobarometer. Public opinion in the European Union 2002*. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.pdf.

¹⁷ Andrew MORAVCSIK: „Europe Without Illusions” *Prospect Magazine* 2005/112. 1–12.

azonban ellentmondásos.¹⁸ Ez utóbbi kategóriában megfelel az írott jelleg és a megerősítettség követelményeinek, de a másik öt kritérium esetében ellentmondásokra bukkantunk.

Az „alkotmány-e az EU Alkotmányos Szerződése?” kérdéskört tovább bonyolítja, hogy az alkotmány szoros kapcsolatban áll az államiság, a szuverenitás és a legitimitás kérdéseivel, mely fogalmak vagy nem értelmezhetők az Európai Unió esetében (államiság) vagy pedig a tagállamokon keresztül áttételesen definiálhatók (szuverenitás, legitimitás). Az a helyzet tehát, hogy meg kell elégednünk ezen *sui generis* politikai rendszer esetében a *sui generis* alkotmány azonosításával.¹⁹

A POUVOIR CONSTITUANT KÉRDÉSE, AVAGY KIK KÉSZÍTETTÉK AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSÉT?

Az alkotmányok legitimációjának egyik fontos tényezője annak a testületnek a jogállása és elfogadottsága, amely a szöveget létrehozza és elfogadja. Bár az alkotmányozás nem mindennapos tevékenység a politikai rendszerek működésében, mégis meghatározzák ezen testületek jellegét a tradíciók. Az Európai Unió esetében könnyű dolgunk van a történeti hagyományok vizsgálatakor, hiszen a 2002-ben összeült Konvent előtt nem volt alkotmányozó fórum. Ugyanakkor a nemzetállamok vonatkozásában az európai közjogtörténetben sincs egységes hagyománya az alkotmányozási eljárásnak. A kérdés itt elsősorban az, hogy az új alkotmányokat az alkotmányozó hatalom, a nép és képviseleti szerve, illetve ezek valamilyen kombinációja fogadja-e el. Elméletileg a nép valamennyi eljárás során az alkotmányozó hatalom forrásának tekinthető, különösen igaz ez az ún. alkotmányozó nemzetgyűlések esetében, hiszen azokat kifejezetten egy új alkotmány elfogadása érdekében választják meg. Sente Zoltán az alkotmányozó testületek tipológiájának felállításakor az (1) alkotmányozó nép, (2) a rendes törvényhozás, (3) az alkotmányozó nemzetgyűlés és (4) egyéb alkotmányozási eljárások kategóriákat jelöli ki.²⁰ Amennyiben ezt összevetjük az Európai Unió ezredfordulón tett alkotmányozási kísérletével, úgy egyértelműen kimondható, hogy a Konvent összehívása egy alkotmányozó nemzetgyűlési modellt kívánt megvalósítani.

¹⁸ CHRISTIANSEN–REH 50.

¹⁹ Grimm szerint „intermediate status” lásd GRIMM; Piris szerint „constitutional system in the making”, lásd Jean-Claude PIRIS: „Does the European Union have a Constitution? Does it Need One?” Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice, New York School of Law: *The Jean Monnet Working Papers* 2000/5. centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/000501.html.

²⁰ Lásd erről bővebben SZENTE Zoltán: *Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után* című tanulmányát a jelen kötetben.

Mindamellet, hogy az európai integráció történetében voltak már korábban is kísérletek kifejezetten az alkotmányozásra (többek között megemlíthető Altiero Spinelli EP képviselőként kidolgozott, majd végül fiókba tett alkotmánytervezete a nyolcvanas évekből), mégis az ezredfordulóig kellett várni arra, hogy a lehetőségekhez képest átláthatóan működő, újonnan létrehozott önálló testület, az alkotmányozó konvent kezébe kerüljön a *pouvoir constituant* lehetősége, vagyis ennek a sui generis szervezetnek, mind szuverénnek, az alkotmányozó hatalma.

Az Európai Tanács döntésének megfelelően a Konvent elnökének, az akkor már 20 éve aktívan nem politizáló, 76 éves volt francia köztársasági elnököt, Valéry Giscard d'Estaing-t jelölték, alelnökeinek pedig az európai ügyekért elkötelezett Giuliano Amato volt olasz és Jean-Luc Dehaene egykori belga miniszterelnököt. A 2002. február 28-án először összeült 105 tagú „páneurópai zenekarnak”, vagy Giscard elnök elképzelése szerint „Európa Philadelpfiájának”²¹ is titulált alkotmányozó gyűlés azt a mandátumot kapta az összehívásáról döntő állam- és kormányfőktől, hogy az eddigiektől eltérően készítse el a következő, az új alapszerződést kidolgozó kormányközi konferencia tárgyalási alapját – egy szerződéstervezet formájában. A Konvent célja tehát a következő konferencia munkájának – a Maastrichti Szerződés hatályos rendelkezéseiből is fakadóan – nem a helyettesítése,²² hanem annak előkészítése és megkönnyítése volt. Ezt sajátos módszerével és „szűrőszerepével” érte el: azáltal, hogy előzetesen folytatta le a részletekig menő vitákat a konferenciák esetében szokatlan, széles nyilvánosság biztosítása révén.

A Konvent speciális státusát Giscard elnök megnyitó beszédében külön hangsúlyozta:

„[...] sem kormányközi konferencia, sem parlament nem vagyunk. Mi Konvent vagyunk. Nem vagyunk kormányközi konferencia, mert nincs mandátumunk a kormányoktól, hogy megtárgyaljuk a nevükben azokat a megoldásokat, amelyekre javaslatokat teszünk. Nem vagyunk parlament sem, mert nem az állampolgárok által választott intézmény vagyunk, amely jogszabály szövegeket készít elő. Ez a szerep az Európai Parlamenté és a nemzeti parlamenteké. Konvent vagyunk. Mit jelent ez? A Konvent nők és férfiak csoportja, akik egyedül azért tanácskoznak, hogy előkészítsenek egyetlen javaslatot. A létünket igazoló elv az egységünk [...]”²³

A Konvent tagja volt a tizenöt tagállam állam- és kormányfőjének képviselője, a tagállamok nemzeti parlamentjeinek két-két képviselője, az Európai Parlament

²¹ Andrew DUFF: *The Struggle for Europe's Constitution* (London: Federal Trust for Education & Research 2005) 19.

²² Johannes POLLAK – Peter SLOMINSKI : „The Representative Quality of EU Treaty Reform: a Comparison Between the IGC and the Convention” *Journal of European Integration* 2004/3. 201–226.

²³ Introductory speech by president V. Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe 2002. február 28. SN I565/02. european-convention.eu.int/docs/speeches/l.pdf.

16 képviselője és az Európai Bizottság két tagja. A tizenhárom tagjelölt ország a tagállamokhoz hasonlóan ugyanannyi tagot (egy kormányzati és két parlamenti képviselőt) delegálhatott. A Konvent életre hívása mérföldkő volt az integráció döntéshozatalában, hiszen soha addig az Európai Unió nem engedett ilyen széles körben bepillantást és beleszólást a döntéseibe. A nagy többségükben választott képviselőként bekerülő konventtagok (*conventionells*) az Északi-sarkon túli finn Lappföldtől az olasz csizma déli csücskéig, a legnyugatibbi portugál Azori-szigetektől Törökország Irakkal határos keleti széléig képviseltek 28 demokráciát.²⁴ Soha azelőtt az európai kormányok nem osztották meg a felelősségüket a szerződések létrehozásakor, sőt az uniós szintű reformok kidolgozásának feladatát és kiváltóságát is féltékenyen őrizték a tagállamok a kormányközi konferenciák exkluzív klubjának zárt ajtai mögött. A nyilvánosan tartott plenáris üléseket az interneten keresztül figyelemmel lehetett kísérni. A tárgyalási anyagok zömét is elérhetővé tették (ami a kutatók kétségtelen örömeire szolgál, ugyanakkor fölveti a kérdést, hogy vajon az átlag állampolgár mennyire látta e lehetőséget hasznosnak). Az átláthatóság vonatkozásában ez előrelépést jelentett, azonban az elnökség a konvent alatt is külön, zárt ajtók mögött ülésezett, és feltehetően a közzétett jegyzőkönyvek, emlékeztetők sem rögzítették a sorsdöntő folyosói egyeztetéseket.²⁵

A Konvent teljesítette feladatát, hiszen mandátumot arra kapott az európai állam- és kormányfőktől, hogy a következő kormányközi konferencia asztalára egy vitáktól megszűrt, konszenzust bíró szövegtervezetet tegyen le. Ezt a célkitűzést alapvetően meg is valósította. A kezdeti tervekhez képest ugyan a lelkesedéssel együtt az érzékeny kérdésekben oly szükséges, a kormányközi konferencia előtti tehermentesítést lehetővé tevő széles konszenzus is megfoghatkozni látszott, mire Giscard átnyújtotta az akkor már mindenki által Alkotmányos Szerződésnek hívott tervezetet. Az eredmény felemás voltát jól példázza, hogy mikor az újságírók megkérdezték Amato konventelnököt, hogy büszke-e a gyermekre, azt válaszolta, hogy: „Igen, büszke vagyok. Azonban én lányt szerettem volna, s végül fiú született.”²⁶

A Konvent által létrehozott szerződésről tárgyaló kormányközi konferenciát hivatalosan az Európai Tanács 2003. október 4-én tartott csúcstalálkozóján nyitották meg, amelynek a mandátumát az előzetes megállapodások szerint kizárólag azokra az alapkérdésekre korlátozták, amelyek révén elkerülhető a Konventben már megvitattott, „lezárt” kérdések újratárgyalása. A konferencia a Konvent munkájának előzetes „szűrőszerepe” ellenére nem éppen zökkenőmentes tárgyalásoknak nézett elébe, hiszen az intézményi és a döntéshozatali kérdések érzékeny

²⁴ PETER NORMAN: *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention* (Brüsszel: Euro-Comment 2003) 3.

²⁵ NORMAN 4.

²⁶ NORMAN 326.

területeket érintettek, amelyekkel a tárgyalásai végére lendületét veszítő Konvent sem birkózott meg.²⁷ A 2003–2004-es kormányközi konferencia a résztvevőit tekintve eltért a korábbiaktól. A konventmódszer előzetes alkalmazása hosszú előkészítő szakaszt valósított meg az addigiakhoz képest forradalmi módon, ezzel átalakította a konferencián résztvevők szükséges körét és a tárgyalás módját. Így a konferencia a legfelsőbb politikai szinten zajlott, tehát elsődlegesen az állam- és kormányfők tárgyaltak a külügyminiszterek asszisztenciája mellett.²⁸ A tárgyalás demokratikusságának megvalósítása érdekében a leginkább polgárok által legitímált európai parlamenti tagoknak valamennyi tárgyaláson teljes részvételi joga volt. Számos miniszteri fordulót követően – amelyen szinte végtelennek tűnő módon rágták meg újra és újra az intézményi kérdéseket – a végső mérföldkőnek kikiáltott júniusi Európai Tanács ülésre a soros ír elnökség átadta a véleménye szerint konszenzust elért kérdéseket tartalmazó dokumentumot²⁹ és a nyitott kérdéseket tartalmazó második anyagot. Az ismét zárt ajtók mögött zajló tárgyalás éjjel 10 órára ért véget. Eredményként megszületett az évek óta dédelgetett végső konszenzus az egységes Európai Alkotmányos Szerződésről,³⁰ melynek törzsszövege a Konvent által kidolgozott szerződéstervezet jogi szakértők által felülvizsgált, letisztázott változata volt.³¹

Tehát a kormányközi konferencia már-már pokolra kívánt módszeréhez mégis visszanyúltak az állam- és kormányfők, a tárgyalásait azonban vitathatatlanul jelentősen megkönnyítette a páneurópai zenekar tizenhat hónapos munkája, amelynek gyümölcse tulajdonképpen átvészelte a zárt ajtók mögötti farigcsálást, s alapvetően visszaköszönt a végső szerződésben is. A rossz emlékű, maratoni nizzai kormányközi konferencia után nem nehéz belátni, hogy a Konvent gazdag napirendjével, széleskörű vitafórumával (még ha illúzió is lenne azt hinni, hogy egyenlő súllyal szerepeltek a résztvevők – ezt illusztrálandó elég csak arra gondolni, hogy a tárgyalások elindulása után nem sokkal Franciaország és Németország Villepin és Fischer külügyminisztereket küldte tárgyalni) olyan konszenzust tudott elérni, amelyet a konferencia nagy valószínűséggel nem tudott volna. Továbbá a Konvent maga a kormányközi konferenciához képest nemcsak a létrehozott végeredménnyel, hanem a deliberatív módszer révén is egyfajta legitimitást hozott a szerződés reformfolyamatába.

²⁷ NORMAN 153.

²⁸ Derek BEACH: *The dynamics of the European Integration. Why and When EU Institutions Matter* (New York: Palgrave MacMillan 2005) 189.

²⁹ Document IGC 81/04: Meeting of Heads of State or Government: texts on which a consensus is likely to be reached www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg00081.en04.pdf.

³⁰ Document IGC 85/04: Meeting of Heads of State or Government: final agreement www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg00085.en04.pdf.

³¹ Doc. IGC 50/03: Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete (a KK jogi szakértői munkacsoportjának szerkesztési és jogi módosításait követő változat) www.consilium.europa.eu/igcpdf/hu/03/cg00/cg00050-ex01co03.hu03.pdf.

MIÉRT IS VOLT SZÜKSÉG AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSRE? AZ „ALKOTMÁNYOZÓ PILLANAT” PROBLÉMÁJA

Az alkotmányok születése esetében általában felmerül a kérdés, hogy miért, és miért pont az adott pillanatban született a dokumentum. Nagyon leegyszerűsítve azt lehet mondani, hogy jellemzően az alkotmányozó pillanatot általában olyan esemény váltja ki, vagy hozza magával, amelynek okán gyökeres változásra van szükség az adott ország társadalmi-politikai berendezkedésében. Ez történhet forradalmi vagy (polgár)háborús vagy vér nélkül zajló rendszerváltozások következményeképp.

Az európai alkotmányos szerződés esetében is feltehető a kérdés, hogy volt-e ilyen alkotmányozó pillanat Európában? Annak érdekében, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, röviden ki kell térnünk az Európai Unió eredetére. Az európai integráció folyamatát megelőző, azt eszmeileg előkészítő írások között voltak már konkrét alkotmánytervezetek (pl. Sully grófja vagy Saint Pierre abbé írásai-ban).³² A második világháborút közvetlenül követő években a föderalizmus koncepciója hódított: a vészterhes idők után az európai népek közötti békét egy európai föderáció létrehozása látszott biztosítani. Ezt a megközelítést vetette fel már a két világháború közötti időszakban is több politikus és gondolkodó – például Aristide Briand francia külügyminiszter, vagy az „Európa-gróf” Richard Coudenhove-Kalergi. Ebben a koncepcióban elkerülhetetlen lett volna egy európai alkotmány létrehozása. A föderalista törekvések azonban – a viszonylag erős mozgalmi háttér ellenére – elbuktak: az 1948-ban megtartott Hágai Kongresszus, valamint az Európa Tanács 1949-es létrehozása éppen ellenkező irányba, a klasszikus, kormányközi nemzetközi szervezet létrehozásának irányába mozdította el a folyamatot.

A föderalizmus bukása után – amely a létrehozandó európai konstrukció végcélját határozta meg – a funkionalista iskola vitte sikerre az Európa-projektet. Az európai béke, a németkérdés és a gazdasági növekedés biztosításának megoldásaként 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösség született meg, amely az egy gazdasági ágazatban elinduló (és később másokra is áttérjedő) szupranacionális együttműködéssel arra a stratégiára épített, hogy az európai föderációt nem azonnal, hanem lépésről lépésre kell megtenni. Ennek a megközelítésnek a sikere hosszú időre háttérbe is szorította a végcél, a *finalité politique* kérdését, és ezzel együtt az európai alkotmány témáját is.³³

³² Lásd BÓKA Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete* (Budapest: Napvilág 2001).

³³ Az európai integráció történetét lásd ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Európa utazása. Integrációtörténet* (Budapest: Gondolat 2009).

Az alkotmányos szerződés előkészítésének elindulásáig az európai alkotmányozási folyamat nem látványosan bár, de haladt előre. A módszer tekintetében két megközelítést fedezhetünk fel az európai integráció történetében: az explicit alkotmányozási kísérleteket és az indirekt (a funkcionalizmus módszereit követő) folyamatokat.³⁴

Az explicit alkotmányozási kísérletek között kiemelkedett az Európai Politikai Közösség alá sem írt szerződéstervezete, mely az Európai Védelmi Közösség 1954-es bukásával ellehetetlenült. Ez a dokumentum kétkamarás parlamentet, tanácsadói feladatokkal felruházott tanácsot és bíróságot javasolt, tehát föderalista irányba terelte volna a már elindult funkcionális integrációt.³⁵ Harminc évvel később, az örök föderalista európai parlamenti képviselő, Altiero Spinelli lépett fel a föderalizmus újraélesztésének ötletével. Alkotmánykísérlete azonban, az Európai Parlament által 1984-ben elfogadott „Draft Treaty of the European Union”, csekély hatással bírt a később megvalósult Európai Unió Szerződésére.³⁶

Az európai alkotmányozás kevésbé látványos, „lépésről lépésre” módszerével haladó folyamatának számos jele látható az Európai Unió történetében. Egyrészt a jog eszközeivel történő integráció motorja, az Európai Bíróság kulcsfontosságú és sokat idézett ítéleteivel lassan, de biztosan formálja az Európai Unió alapvető jellemzőit, mondhatni alkotmányos sajátosságait.³⁷ Másrészt a tagállamok szerződésen kívüli megállapodásai (Schengeni Egyezmény, Európai Politikai Együttműködés stb.), melyek később kerülnek rögzítésre az alapító szerződésekben, szintén erőteljesen formálják a közösség működését, és főleg növelik az együttműködési területek számát.

Ha visszafejtjük az Európai Unió fejlődéstörténetét, az alkotmányos szerződés – illetve valamiféle átfogó, alapvető szerződéses rendezés – igénye a keleti bővítés perspektívája következtében merült fel. A volt szocialista országok csatlakozási törekvései nyomán a kilencvenes évek elején szinte hónapról hónapra nőtt a bebocsátásra váró országok köre. A csatlakozási folyamat azonban nemcsak a tagjelölt országokat állította óriási kihívás elé. Az Európai Unió vezetőinek is végig kellett gondolni azt, hogy hogyan is lesz működőképes egy eredetileg hat tagállamra méretezett intézményi struktúra. A kilencvenes évek ezért az „intézményi reform” állandó tematizálásával teltek el. Az 1996-ban elindult és az intézményrendszer átalakításának feladatával megbízott kormányközi konferencia azt a nagyszabású feladatot kapta, hogy tegye alkalmassá az Európai Uniót a keleti bővítésre. A konferencia és az annak eredményeképpen megszületett Amszterdami

³⁴ CHRISTIANSEN–REH 53–54.

³⁵ ARATÓ–KOLLER 88.

³⁶ ARATÓ–KOLLER 183–200.

³⁷ Lásd pl. Ulrich HALTERN: „Integration Through Law” in Antje WIENER – Thomas DIEZ (szerk.): *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press 2004) 177–196.

Szerződés (1999) ezt a feladatot nem teljesítette. Az intézményi reformot elhalasztotta arra az időre, amikor az EU tagállamainak száma 20 fölé emelkedik.³⁸

A 2000-ben Nizzában elindult kormányközi konferencia legfőbb célja deklarálta az ún. „amszterdami maradékok” kérdéseinek megválaszolása volt.³⁹ Ezen tárgyalások napirendjén jelent meg először az „átláthatóság, hatékonyság, demokrácia” hármas jelszava, amely alapvető elvárásként határozta meg az uniós reformok irányát. Erőteljessé vált a politikai döntéshozók között az elégedetlenség az Unió általános állapotával, a döntéshozatal területén való hatékonyság hiányával. A lassú és hosszú előkészületeket követő, a korábbi szerződésekben hátrahagyott „rázós” kérdéseket („amszterdami maradékok”) lezárni igyekvő, a Nizzai Szerződéshez kapcsolt Nyilatkozat az Unió jövőjéről című deklaráció⁴⁰ megfogalmazta azt a már addigra jól kiforrott igényt, hogy szükség van egy szélesebb, és mélyebb vitára az Unió jövőjéről, amelyet alapvetően egy következő kormányközi konferencia kell napirendjére tűzzön.

Meghatározták, hogy a 2001-ben elnöklő Svédország és Belgium feladata lesz, hogy előmozdítsa a kormányközi konferencia tárgyalásait az Európai Bizottság, az Európai Parlament és minden érdekelt fél – a nemzeti parlamentek, a politikai, gazdasági, és akadémiai szereplők, a civil társadalom – részvételével. Rögzítették, hogy a kormányközi konferencia tovább fogja erősíteni és ellenőrizni az uniós intézmények demokratikus legitimitását és átláthatóságát, ezzel is közelebb hozva őket az emberekhez. A Nyilatkozatban sem ennek a széleskörű tárgyalásnak a részleteit, sem az átláthatóságot ellenőrző mechanizmusnak a pontos módját nem határozták meg.

A Bizottság 2001 júliusában kiadta az Európai kormányzásról szóló Fehér Könyvet,⁴¹ amely felismerte azt a kettős problémát, amellyel az európai társadalmak szembesülnek: egyrészt a társadalmakban meglévő konfliktusokat és feszültségeket, másrészt az intézményeikbe vetett bizalom hiányát. Ezekre a problémákra közösségi szinten adandó válaszkísérlet volt tulajdonképpen ez a „jó kormányzásról” szóló jelentés, amelyet a Bizottság a nemzeti aktorok és a civil társadalom elé kívánt bocsátani megvitatásra a Nizzai Szerződés után (a ratifikációját átmenetileg megakadályozó ír népszavazás hatására), a következő kormányközi konferencia megkezdése előtt.

³⁸ Ennek indokait és az IGC részletes elemzését lásd Franklin DEHOUSSE: *Amsterdam: The Making of a Treaty* (London: Kogan Page 1999).

³⁹ BEACH 146.

⁴⁰ A Nizzai Szerződés 23. sz. nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, lásd GORDOS Árpád – ÓDOR Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése: az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből: tanulmányok, dokumentumok* (Budapest: HVG-ORAC 2004) 187.

⁴¹ European Governance – A White Paper /COM/2001/0428 final/ Official Journal C 287, 2001. október 12. I–29.

Igazi lökést a tárgyalások dinamikájának az az itt sem mellőzhető világpolitikai esemény adott, amelyet a 2001. szeptember 11-én lezajlott tragikus, az ún. nyugati világra hidegzuhanyként ömlő terrortámadás jelentett. Nemcsak a közvetlenül érintett Egyesült Államok volt kénytelen újragondolni külpolitikájának irányát, eszközeit, gazdasági modelljét, hanem a kül- és biztonságpolitika kérdésében a valódi közösségi megoldásokat halogató Európát is kihívás elé állította. A 9/11-es terrortámadás okozta riadalom, részvét és jogos félelem egyfajta – az integráció korábbi szakaszaiban is végeredményét tekintve hatékonyan működő – negatív integráló erőként kezdett el mozogni.

Nem mellőzhető az ezredforduló eseményeinek taglalásakor az sem, hogy a nagypolitika napirendjén is megjelent az alkotmányról szóló vita. A német külügyminiszter, Joschka Fischer 2000. május 12-én a berlini Humboldt Egyetemen mondott beszédet, amelyben az integráció jövőjeként a megkerülhetetlen föderális utat vázolta fel. Végrehajtásához azonban az akkori működési keretek elégtelennek bizonyultak, Fischer ezért felvetette az alkotmányozás szükségességét, amely az Unió alapvető intézményi reformját is lehetővé tenné, s általa elérhetővé válna az Unió parlamentarizálása is – két kamara jönne létre, az egyik az EP képviselőket tömörítené, akiknek nemzeti parlamenti mandátumuk is van, a második pedig európai szenátusként ülésezne, s tagjait a tagállamok polgárai közvetlenül választanák. A német tartományok nyomásának eleget téve a külügyminiszter megfogalmazta az Unió és a tagállamok hatáskörei tisztázásának szükségességét is. Fischer beszéde egyfajta politikai lavinát indított el, legalábbis számos vezető politikus reflektált rá megfogalmazva saját vízióját Európa jövőjét illetően. Chirac francia köztársasági elnök például támogatta az európai alkotmány létrehozását, amelynek eredményeképpen az Unió „világhatalom” lesz erős intézményekkel, azonban kevésbé föderális működést képzelt el a német külügyminiszterhez képest. Blair brit kormányfő a lengyel tőzsdepalotában elmondott beszédében jóval kormányközibb modellt vázolt fel, és szükségesnek látta az Európai Tanács megerősítését, a bel- és igazságügy „felértékelését”, s ha – nem meglepő módon – nem is egy kartális alkotmányt, azonban az „alapelvek rögzítését” kívánta.⁴²

2001 decemberében a belgiumi Laekenben tartott Európai Tanács ülésen, az állam- és kormányfők egy újabb stratégiai nyilatkozatot⁴³ adtak ki, amely az egy évvel korábbi nizzai nyilatkozathoz hasonlóan az Európa jövőjéről szóló párbeszédet állította a középpontba. A korábbi azonos témájú deklarációval ellentétben itt megjelölték a vita kívánatos módját is, amely az Alapvető Jogok Chartája esetében már eredményesnek bizonyult: a konventmódszert. A várakozás annál

⁴² Address given by Tony Blair to the Polish Stock Exchange (Varsó, 2000. október 6.) www.cvce.eu/content/publication/2005/1/17/f8c765d9-ad33-4ce3-bfbc-7dd6d01141d7/publis-table_en.pdf.

⁴³ Laeken Declaration on the future of the European Union www.european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf.

inkább nagy volt, mivel már a nizzai kormányközi konferencián döntöttek arról, hogy újabb reformkonferenciára lesz szükség, amelynek alapját jelenthetik a lae-keni megállapodások.

Az Európa jövőjét taglaló Laekeni Nyilatkozat három nagy részből áll: (1) Az Európa válaszút előtt címet viselő fejezet olyan „kézzelfogható” eredményeket tartalmaz, mint például a kontinens békéjének mintegy félévszázados fenntartása, az euró bevezetése, az integráció megerősödése a szociál-, a foglalkoztatás-, a menekült-, a bevándorlás-, és a külpolitika terén, a gazdasági versenyképesség erősödése, amelyek az Európai Uniót „sikertörténetté” avatják. Ugyanakkor szembe kell nézni azokkal a kihívásokkal is, amelyek az Uniót érik egyfelől határain belül (az állampolgárok távolsága az Unió intézményeitől és ismereteinek hiánya az Unió mindennapi tevékenységéről), másfelől határain kívül: 2001. szeptember II. óta olyan globális problémák, mint például a határokon átnyúló terrorizmus, vallási fanatizmus, etnikai nacionalizmus, rasszizmus, regionális konfliktusok, mélyülő szegénység. (2) A megújult Unió kihívásai és reformjai című fejezetben megfogalmazott javaslatok szerint demokratikusabb, átláthatóbb, hatékonyabb Unióra van szükség, amelyet a tagállamok és az Unió hatáskörének pontosabb elválasztásával, döntéshozatalának egyszerűsítésével, a közösségi intézmények legitimebbé tételével és a jelenlegi négy szerződés helyett egy alkotmány kidolgozásával kellene elősegíteni. (3) A Nizzában elhatározott, soron következő kormányközi konferencia előkészítését pedig egy újszerű eljárással és intézménnyel, az *Európa jövőjével foglalkozó Konvent* összehívásával képzelték el, melynek összetételét és működésének rendjét is körvonalazták. Ezzel elindult az alkotmányos szerződés előkészítésének tényleges folyamata.

Volt-e hát alkotmányozó pillanat? Egyetlen azonosítható semmiképpen. A Laekeni Nyilatkozat azonban számba vette azokat a szempontokat, amelyek a bipoláris világrend összeomlása után összegyűltek és alapvető változásokat követeltek az Európai Unió szerkezetében. Ezek a szempontok olyan súlyossá tették a megújulás szükségességét, hogy még azok a tagállamok is a projekt mellé álltak, amelyek hagyományosan lassították az integráció mélyülésének dinamikáját.

MENNYIBEN TEKINTHETŐ ALKOTMÁNYNAK AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS TARTALMI SZEMPONTBÓL?

Annak ellenére, hogy a köztudatba, Giscard konventelnök erőteljes segítségével, a szerződéstervezet már a tárgyalások korai szakaszában alkotmányként került be, megvizsgálendő a kérdés, hogy ebben az esetben beszélhetünk-e valójában alkotmányról. Az alkotmányok tipológiája kapcsán érdemes visszanyúlni a nemzetállamok közjogi értelmezéséhez. E szerint történeti és kartális alkotmányokról be-

szélhetünk. Történeti alkotmánynak azt az alkotmányt nevezzük, amely egy adott ország történelmi fejlődése során folyamatosan jön létre és alakul úgy, hogy az alkotmányjogi szabályokat a történelmi fejlődés folyamán megszülető, egymást felváltó, kiegészítő, módosító törvények, más alkotmányjogi jellegű jogszabályok, illetve a szokásjog szabályrendszere foglalják magukban. Kartális alkotmányról akkor beszélünk, amikor egy adott ország meghatározó jelentőségű, lényeges alkotmányjogi szabályait a többi törvénytől elnevezésében és megalkotási módjában is megkülönböztetett törvény, a jogforrási rendszer csúcán álló, önmagát alkotmánynak (alkotmánytörvénynek) nevező alaptörvény foglalja magában, mely mellett a további alkotmányjogi szabályokat más törvények, jogszabályok, illetve a szokásjog szabályai az alaptörvénnyel nem ellentétes módon, azt részletező és kiegészítő jelleggel tartalmazzák. A történeti és kartális alkotmányt a jogirodalomban, illetve a jogászai szóhasználatban – vitatható módon – íratlan illetve írott alkotmánynak is szokták nevezni.⁴⁴

Pozitív jogi értelemben egy alkotmánynak a szükséges és elégséges ismérve, hogy a normahierarchiában a legfelső helyen álljon, s mint ilyen a legfontosabb feladata, hogy a jogrend és azon belül is a jog alkotására vonatkozó szabályokat megfogalmazza. A szigorú pozitív jogi felfogás szerint tehát egy alkotmánnyal szemben nem támaszthatók tartalmi követelmények, hiszen a szuverén által létrehozott „parancs” lényege az érvényesüléséhez szükséges ellentmondás-mentesség, amely révén a normahierarchia működni tud. Ily módon az alkotmányosság egy önmagában vehető tény, amelyből értékkövetelmény nem olvasható ki.⁴⁵ Azonban mi azzal az egyébként szintén legitim nézettel azonosulunk, amely szerint a jog és így az alkotmányosság sem egy vegytiszta, eszmei képződmény, hanem a szervezeten együtt élő személyekre vonatkozó minimális magatartásszabályok összessége, legyen szó nemzetállami vagy tágabb, európai mértékű alkotmányokról.

Az alkotmányok tartalmi szempontból eltérő terjedelműek és összetételűek. Talán nem túlzás azonban azt állítani, hogy a demokratikus értékeken nyugvó alkotmányok szokásos tartalmi elemei a következő témákat járják körül: alapértékek (preambulum), alkotmányos alapelvek, alapjogok, az alapvető intézményi működés szabályai, a hatalomgyakorlás szabályai, a normaalkotásra vonatkozó legalapvetőbb szabályok, valamint felségjelvények.

A tartalmi kérdések vonatkozásában fontos számba venni, hogy az alkotmány csak az államszervezetre és a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartalmazza-e, mert ekkor *formális (statútum) alkotmányról* beszélünk. Ha ezek mellett azonban a jog lehetséges tartalmára vonatkozó részletesebb, és tényleges magatartási szabályokat is tartalmazza, *materiális alkotmányról* van szó.⁴⁶

⁴⁴ Lásd erről bővebben KUKORELLI István (szerk): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 21–34.

⁴⁵ Lásd erről bővebben VARGA Zs. András: *A közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága* (Pécs: Dialóg Campus 2010) 25–30.

⁴⁶ VARGA 25–30.

Az Európai Unió alkotmányozó gyűlésén kidolgozott, majd a kormányközi konferenciát követően végleges formába öntött Alkotmányos Szerződés tervezete a preambulumon túl négy egyenlő súlyú részre van osztva. Az Alkotmányos Szerződés első része kilenc címet tartalmaz, amely az Unió alapelveit, célkitűzéseit, a megújult Unió alkotmányos szabályozását részletezi. Így definiálja magát az Uniót – az eddigi szerződések közül elsőként –, meghatározza létrehozásának és működésének célját. Rendelkezik az uniós állampolgárságról és alapvető jogokról, felsorolja az Unió hatásköreit, intézményeit, hatásköre gyakorlásának határait és módját, az Unió demokratikus elveit, az Unió pénzügeit, az Unió és a szomszédos államok viszonyát és az uniós tagság feltételeit.

A második rész teljes egészében az Alapvető Jogok Chartája, amely így, a Szerződés részeként immár a tagállamokra kötelező erővel bíró jogi instrumentum volna. Az egyezmény hét fő címet tartalmaz: méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, állampolgári jogok, igazságosság, általános rendelkezések. A Charta új státusát a Konvent egyik résztvevője sem vitatta igazán, azonban arról már megoszlottak a vélemények, hogy hol és milyen formában kellene helyet kapnia az új szerződésben. Végül az az álláspont győzedelmeskedett, amely szerint, egyfajta uniós alapjogi katalógusként, minél hangsúlyosabb szerepet kapjon. Brit nyomásra bekerült a szövegbe, hogy „ebben a kontextusban a Chartát az Unió és a tagállamok bíróságai a szövegtervezetet kidolgozó Konvent-elnökség kérésére készült magyarázatok figyelembe vételével fogják értelmezni.”

A harmadik rész az Unió működéséről és kormányzásáról és az egyes közösségi szakpolitikákról tartalmaz részletes rendelkezéseket. Ily módon értelmezhető az első részben említettek „ismétlő” folytatásaként, részletes kifejtéseként. Fontos kiemelni azonban, hogy ez a rész tartalmazta azokat a rendelkezéseket is, amelyek meghatározták, mely kérdésekben alkalmazandó/-ható a vétójog, és mely kérdés eldöntése igényel minősített többségi döntést.

A negyedik rész a Záró rendelkezéseket tartalmazza, ideértve a szerződés elfogadását és módosítását szabályozó rendelkezéseket is.

Habár a Konventben erőteljes viták zajlottak, a nagyobb média visszhangot kapott preambulumkérdések (kereszténység, Istenre való hivatkozás beemelése, kisebbségi jogok) mellett az intézmények jövőjéről is, azaz a tanácsi helyek számáról, újraszűlyözéséről, a szavazási rendről, a Konvent munkájának végére a szkeptikusabb államokkal szemben a konszenzusra hajlók kerültek túlsúlyba. Az ún. hasonlóan gondolkodó országok (a csatlakozás előtt álló tíz ország és Ausztria, Finnország, Írország, Luxemburg, Portugália, Svédország) a legfontosabb intézményi kérdésekben közös álláspontot alakítottak ki, amelyek alapvetően az Unió működésének a közösségi módszerrel való erősítését, az intézményi egyenlőség fenntartásának és a tagállamok egyenjogúságának elveit támogatták.

Míndezek alapján megállapítható, hogy az európai alkotmányozó Konvent által benyújtott szerződés, tekintettel arra, hogy egy egységes szövegben rendelkezik a

társadalom és a közhatalom viszonyának, a hatalommegosztás intézményeinek szabályozásán túl az alapvető jogokról is, *kartális materiális alkotmányként* definiálható.

MIÉRT BUKOTT MEG, ÉS MEGBUKOTT-E AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSE?

2005. május 29-én Franciaországban magas részvétel mellett (69,34%) tartott népszavazáson az állampolgárok 54,87 százaléka nemet mondott az alkotmányra.⁴⁷ Néhány nappal később, 2005. június 1-jén a francia példát Hollandia követte hasonlóan magas részvétel mellett (61,8%) hasonló eredménnyel (61,6 % elutasította az alkotmányt). Annak ellenére, hogy számos országban parlamenti jóváhagyást kapott a dokumentum (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Magyarország, Málta, Olaszország, Románia, Szlovákia, Szlovénia), illetve népszavazáson nyert támogatást (például Spanyolországban),⁴⁸ az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamata megállt.

Már a francia népszavazás estéjén közös nyilatkozatot adott ki az Európai Parlament elnöke, Josep Borrell, az Európai Tanács elnöke, Jean-Claude Juncker és José Manuel Durao Barroso, az Európai Bizottság elnöke.⁴⁹ A rövid szöveg az Európai Unió történetének legszomorúbb nyilatkozata. Rögzíti, hogy az Európai Unió vezetői a francia szavazók véleményét tudomásul veszik, és sajnálattal állapítják meg, hogy az európai integrációban több mint 50 éve, alapítása óta részt vevő tagállam döntéséről van szó. Bár a nyilatkozat kitért arra, hogy addig már az EU polgárainak 49%-át kitevő tagállami ratifikáció zajlott le, mindenki tudta, hogy nem az számít. A nyilatkozat bizakodó zárómondata arra utalt, hogy a megoldásokat megtalálják majd a jövőben, de konkrétumokat nem közölt.

Az újságírók és az európai közvélemény is arra volt kíváncsi, hogy rendelkezésre áll-e „B-terv” – vagyis van-e az Európai Bizottságnak előkészített forgatókönyve arra az esetre, ha a népszavazások elbuknak. Igazság szerint nem volt. Bár a Bizottság, s név szerint a svéd Margot Wallström svéd főbiztos előállt a B

⁴⁷ Mark BEUNDERMANN: „French would still vote »no« to EU constitution” *euobserver.com/18/21635*; Gian Luigi TOSATO – Ettore GRECO: „The European Constitution: How to Proceed if France and the Netherlands Votes »No«” Istituto Affari Internazionali *Documenti* 2005/3. www.epin.org/pdf/TosatoGrecoIAI250505.pdf.

⁴⁸ A továbbiak az Universidad de Zaragoza honlapján olvashatók a ratifikációkról www.unizar.es.

⁴⁹ Joint Declaration by the Presidents of the European Parliament, European Council and the European Commission on the results of the French referendum on the European Constitutional Treaty /EU/58/05/ 2005. május 29.

helyett a 3D tervvel (Democracy–Dialogue–Debate),⁵⁰ ez sem vezetett eredményre. A 3D terv ugyanis abból indult ki, hogy az Alkotmányos Szerződés ratifikációs kudarcra az európai szintű participáció és demokratikus jelleg hiányosságaiából fakad. Nos, véleményünk szerint ennél jóval összetettebb problémáról volt szó.

Miért is bukott meg az Alkotmányos Szerződés a népszavazásokon? A számtalan megjelent elemzés szerint a válasz az Európai Unió természetében, aktuális állapotában és a tagállamokban egyaránt keresendő.⁵¹ Unalomig ismételt tézis, hogy az Európai Unió „távol van” a polgáraitól – ennek alapja egyrészt az Európai Uniónak a tagállamaitól eltérő, szokatlan döntéshozatali mechanizmusa, valamint kompetenciáinak a tagállamokhoz képest szűkebb, éppen az ún. „bread and butter issue”-kat nélkülöző volta.⁵² Mindezek következtében az Alkotmányos Szerződés tartalmilag is távol állt a szavazóktól, s a közvetlen megismerést a dokumentum hossza – több mint 500 oldal – sem segítette elő.

Ne feledkezzünk meg arról a fontos tényezőről sem, hogy a népszavazások nem „légüres térben”, kizárólag az alkotmányos tematika mentén zajlottak, hanem körbevették az Európai Unióval kapcsolatos egyéb történések is. A 2004-ben bekövetkezett keleti bővítés első tapasztalatai éppen egy évvel később, a népszavazások idején kezdtek megfogalmazódni: a francia kampányt végigkísérte a „lengyel vízvezeték szerelő” legendás alakja, aki – természetesen az Európai Unió miatt – olcsó szolgáltatásaival kiszorítja a francia szakembereket a piacról.⁵³ A megismerés veszély természetesen az EU keleti, új tagállamaiból érkező olcsó munkaerő volt. A keleti bővítés közvetlen hatásai mellett a török csatlakozás állása is nyugtalanságra adott okot. A közvéleményt és a politikai vezetőket a mai napig erősen megosztja a török tagság perspektívája. A folyamat éppen az Alkotmányos Szerződés előtti hónapokban érkezett fontos állomáshoz: a 2002-ben Koppenhágában meghozott európai tanácsi döntésnek megfelelően az Európai Bizottságnak meg kellett állapítania, hogy Törökország alkalmas-e a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. A Bizottság az 1993-as koppenhágai kritériumok szerint lefolytatta a vizsgálatot, és 2004 októberében közleményben hozta nyilvánosságra annak eredményét.⁵⁴ Eszerint az Európai Bizottság javasolja a csatlakozási tárgyalások

⁵⁰ Communication to the Commission – Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission /SEC/2005/985 final [Not published in the Official Journal] 2005. július 20.

⁵¹ Például Andrew DUFF: „Plan B: How to Rescue the European Constitution?” *Notre Europe: Studies and Research* 2006/52.; Gaëtane RICARD-NIHOUL: „The French »no« vote 19 May 2005: Understanding and Action” *Notre Europe: Studies and Research* 2005/44.

⁵² Lásd Moravcsik korábban idézett művét.

⁵³ Anushka ASTHANA: „The Polish Plumber who fixed the vote” *The Guardian* 2005. május 19. www.guardian.co.uk/world/2005/may/29/france.immigration.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Recommendation of the European Commission on Turkey’s progress towards accession /COM/2004/0656 final/2004. október. I.

megkezdését Törökországgal. A nyugat-európai EU-tagállamok közvéleménye számára tehát a keleti bővítés után közvetlenül egy még jelentősebb „sokkal” kellett szembenézni. Az Európai Unió általános képéhez, elfogadottságához és támogatottságához ezek a tényezők is jelentős mértékben hozzájárultak.

A sikertelen francia és holland népszavazásokhoz hozzájárult a két ország belpolitikai helyzete is. A francia köztársasági elnök, Jacques Chirac népszerűtlensége egyre nőtt, s bár a mainstream pártok hivatalos állásfoglalásaik szerint támogatták a dokumentumot, a pártokon belül komoly vita és szkepticizmus övezte az Alkotmányos Szerződést.⁵⁵ A népszavazás hagyományaival nem rendelkező Hollandiában szokatlanul aktív vita bontakozott ki a kampány során. A közvélemény-kutatások alapján a támogatók vezettek, és ezért a támogató politikusok mintegy adottnak vélték a kívánatos eredményt. A „nemek” aránya egyre nőtt, és a szavazást két nappal megelőző francia bukás megpecsételte a holland eredmény sorsát is: bár Ruud Lubbers volt kormányfő az elutasítóknak azt tanácsolta, hogy ne legyenek részt a népszavazáson, azok mégis elmentek.⁵⁶

Az Alkotmányos Szerződés francia és holland népszavazásokon elszenvedett vereségét a csekély hatású 3D programtól eltekintve kínos hallgatás követte. Hivatalosan ezt az időszakot „reflexiós időszaknak” nevezte az intézményrendszer, de nyilvánvaló volt, hogy az uniós intézmények és az elnökséget ezt követően el látó tagállamok sem merték napirendre tűzni a kérdést. Politikailag mind az intézményrendszer, mind az érintett tagállamok számára vállalhatatlan lett volna a megismételt népszavazás: mivel nem egy „szokásos” szerződésmódosításról volt szó – amelyek esetében korábban sem volt ritka a népszavazás megismétlése – kínos és egyben kockázatos lett volna még egyszer belevágni. Sokáig azonban nem lehetett húzni az időt: az intézményrendszer működőképessége határán volt, és készült az Alkotmányos Szerződés döntéshozatalt érintő racionális szabályaira.

A megoldást 2007 tavaszán a német elnökség találta ki: a Római Szerződések 50. születésnapján nyilvánosságra hozott Berlíni Nyilatkozat szerint a 2009-es európai parlamenti választásokig új alapokra kell helyezni az Európai Uniót.⁵⁷ A gyakorlatban ez az Alkotmányos Szerződés felülvizsgálatát jelentette egy újabb kormányközi konferencia keretében. Az európai integráció történetében kilencedik kormányközi konferenciát 2007. július 23-án nyitották meg, s azzal a céllal hívták életre, hogy a dolgozzon ki egy szerződést (ún. Reformszerződést), amely

⁵⁵ Lásd pl. Arsène RICHARD – Ronald PABST: „Evaluation of the French Referendum on the EU Constitution, May 2005” Democracy International: *Referendum Monitoring Reports* www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/monitoring/di-france.pdf.

⁵⁶ Arjen NIJEBOER: „Peoples’ Vengeances. The Dutch Referendum” *European Constitutional Law Review* 2005/3. 393–405. A tanulmány letölthető innen: Democracy International *Referendum Monitoring Reports* www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/monitoring/nl2_eclr.pdf.

⁵⁷ Nyilatkozat a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Hungarian.pdf.

módosítja a hatályos szerződéseket (ellentétben az Alkotmányos Szerződéssel, amely egyedüli dokumentumként a hatályos szerződések helyébe lépett volna). A cél a kibővült Unió hatékonyságának és demokratikus legitimitásának erősítése, valamint külső cselekvőképességének és koherenciájának javítása volt. Az időzítés szerint a szerződést a 2007 második felében működő portugál elnökség alatt el kellett fogadni ahhoz, hogy az Unió a 2009-ben esedékes európai parlamenti választásokat megújult szerkezetben bonyolíthassa le.

A Reformszerződés (később hivatalos nevén Lisszaboni Szerződés) két részből áll: a jelenlegi Az Európai Uniót létrehozó Szerződésből (EUSZ), és az Európai Közösségeket létrehozó Szerződésből (EKSZ), amely Az Unió működéséről szóló Szerződés⁵⁸ nevet viseli.⁵⁹ A kormányközi konferencia mandátumáról szóló pontos és részletes tanácsi dokumentumban⁶⁰ is rögzítésre került, hogy a Reformszerződés intézményi vonatkozásban megőrzi a 2004-es eredményeket, azonban a két év gondolkodási idő tapasztalatait szintetizálva többek között mellőzi az alkotmányos jelleget. A terminológia ennek fényében módosult, így kikerült a dokumentumból az alkotmány szó és alkotmányos jelző, a „külső ügyek uniós minisztere” az „Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjévé” változott, és az európai „törvény” és „kerettörvény” helyett is a korábban hatályos „rendelet”, „irányelv”, „döntés” maradtak használatosak. Az új szerződés azonban megtartotta az Alkotmányos Szerződés olyan vívmányait, mint a hármas pilérszerkezet megszüntetése, az Unió jogi személyiségének deklarálása, az Unió demokratikus alapjainak meghatározása (képviselési demokrácia, részvételi demokrácia, állampolgári kezdeményezés), az állampolgári jogok felsorolása (az Alapvető Jogok Chartájának rendelkezéseit tükrözik, amely, habár nem lesz a Szerződés inkorporált része, jogilag kötni fogja a tagállamokat), az Unióból való kilépés szabályozása, a szubszidiaritás elvének megerősítése (különös tekintettel a nemzeti parlamentek szerepének megerősítésére), az Európai Unió és a tagállamok hatáskörének világos elkülönítése, valamint az intézményrendszer megújítása.

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés így a következő részekre tagolódik: Preambulum, I. cím: Közös rendelkezések, II. cím: A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések, III. cím: Az intézményekre vonatkozó rendelkezések, IV. cím: A megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések, V. cím: Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések, VI. cím: Záró rendelkezések.

Az Unió működéséről szóló szerződés pedig az alábbi részekre tagolódik: Preambulum, I. rész: Alapelvek, II. rész: Az Unió hatásköreinek típusai és területei, III. rész: Általánosan alkalmazandó rendelkezések, IV. rész: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság, V. rész: Az Unió belső politikái és tevékenysége, VI. rész: A tengerentúli országok és területek [...], VII. rész: az Unió külső tevékenysége, VIII. rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, IX. rész: Általános és záró rendelkezések.

⁵⁹ A „Közösségek” szó a szerződések teljes szövegében „Unió”-ra változik.

⁶⁰ Az Európai Unió Tanácsa – Felhatalmazás a 2007. évi kormányközi konferencia számára /11218/07 POLGEN 74/ 2007. június 26.

Mindezek fényében érdemes tehát megválaszolni azt a kérdést, hogy vajon megbukott-e az Alkotmányos Szerződés. Tartalmilag a Lisszaboni Szerződés átvette az Alkotmányos Szerződés szövegének legalább 80-90%-át, rendelkezéseinek jelentős részét. A Konvent és az azt követő római kormányközi konferencia munkája tehát nem volt hiábavaló. Ugyanakkor elveszett az Alkotmányos Szerződés legfőbb üzenete: a *finalité politique* felé való elmozdulás, a szorosabb politikai unió, mondhatni a föderáció víziója. Ebben az értelemben az Alkotmányos Szerződés valóban elbukott.

KÖVETKEZTETÉSEK

Amennyiben elfogadjuk, hogy az Európai Unió, Jacques Delors legendás európai bizottsági elnök szavaival élve, egy „azonosíthatatlan politikai objektum” (Unidentified Political Object, UPO), azaz *sui generis* politikai rendszer, amely sajátarcú berendezkedése, szerkezete, természete okán nem illeszthető bele sem a nemzetközi szervezetek, sem a hagyományos nemzetállami modellek közé, úgy bizonyosan kimondható, hogy az ezredfordulót követően az Európai Unió alkotmányozó testületei ilyen *sui generis* alkotmánytervezetet dolgoztak ki. Ebben az alkotmánytervezetben, amelyet az integráció történetében ez idáig nem létezett, nagy létszámú, széles tárgyalási mandátumú alkotmányozó gyűlés, a Konvent dolgozott ki, lefektették az Unió közjogi alapjait, rendelkeztek az Unió jogi személyiségéről, a korábbiakhoz képest világosan rögzítették a közösségi és tagállami kompetenciákat, az Alapjogi Charta beemelésével létrehozták az közösségi alapjogi katalógust. Mindezt – még ha meglehetősen terjedelmes, de – egységes szövegben alakították ki, létrehozva ezzel az Unió materiális, kartális alkotmányát, amelyre pecsétjüket az állam- és kormányfők is rányomták a véglegesítő kormányközi konferencián. S hogy megbukott-e ez a mintegy ötven éven keresztül hol jobban, hol kevésbé dédelgetett álom? Egy szóval válaszolva: igen. Hiszen a francia-holland ratifikációs kudarc után az Alkotmányos Szerződést, még ha tartalmát tekintve meg is őrizték, szinte teljes egészében átmentve azt a Lisszaboni Szerződésbe, mégis a többlet (érték)tartalmat jelentő, hagyományos szerződésen túlmutató ékeitől, politikai céljától megfosztották.