

Vida Krisztina: Gondolatok az ír népszavazásról és az EU reformjáról
(2009. október 9.)

Írország választópolgárai 2009. október 2-án másodszor szavaztak a lisszaboni szerződésről. A végeredmény teljesen meggyőző lett, mert 59 százalékos részvételi arány mellett 67 százalék támogatta a szerződés hatálybalépéséhez szükséges alkotmánymódosítást, míg 33 százalék szavazott ellene. Ez húsz százalékpontos elmozdulást jelent a 2008. júniusi 47-53 százalékos igen-nem arányhoz képest. Az egyértelmű végeredmény jelentősen megerősíti a közel egy évtizedes uniós szerződési és intézményi reformfolyamat lezárásának esélyét. Az örömben némi üröm is vegyül, hiszen a reformfolyamat sok buktatón keresztül halad előre.

A közösség szerződési alapjainak átformáló reformja, valamint az intézményi és döntéshozatali rendszer átláthatóbbá, hatékonyabbá és demokratikusabbá tétele már a 2000. decemberi nizzai csúcstervezlet óta napirenden van az Európai Unióban. A tényleges reformfolyamatot a 2001. decemberi laekeni nyilatkozat indította el, amelynek alapján 2002 februárjában megalakulhatott az Európai Konvent. A konvent működése az integrációs reformvita demokratikussá tételének mintapéldája volt, a széles legitimációjú testület munkájára a nyitottság, a pragmatizmus és a kreativitás egyszerre volt jellemző. A konvent által megfogalmazott európai alkotmánytervezetet a tagállamok érdemben alig módosították, majd 2004. október végén ünnepélyes keretek között hagyták jóvá. A formailag és tartalmilag is jelentősen modernizált dokumentum elsősorban „áramvonalasította” az unió működését, anélkül, hogy az integráció mélyítését, tehát jelentős hatáskörbővítést irányzott volna elő.

Ennek ellenére az európai alkotmány-szerződéssel kapcsolatos ellenérzések 2005 közepére már tapinthatóvá váltak, miután két alapító tagállam, Franciaország és Hollandia választópolgárai népszavazáson utasították el a szöveget. Az unió újrá lett bénultságot követően két évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy 2007-ben komolyan napirendre kerülhessen a „B-terv”. Ez nem volt más, mint a 2007 decemberére elfogadott ún. reformszerződés, amely az alkotmány-szerződés főbb eredményeit megtartotta, ugyanakkor kivette belőle azokat az elemeket, amelyek akár szimbolikusan is az Európai Unió szövetségi állammá válását sugallhatták volna.

A Lisszabonban aláírt dokumentum (amelynek eredménye az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés) az alkotmány-szerződéssel szemben nem teremt *tabula rasat*, de egy sor fontos reformot bevezet, ami elsősorban működésbeli könnyítést hoz a szervezet számára, miközben a további bővítéseket is lehetővé teszi intézményi szempontból.

Az új dokumentum nép általi ratifikációját azonban már levették minden olyan tagország napirendjéről, amelyben ez az eljárás nem kötelező. Így csupán Írországban volt szükség a szavazók általi közvetlen megerősítésre, ami azonban 2008. június 12-én negatív végeredményt hozott. „C-terv” híján az íreket ismét vissza kellett „terelni” a szavazóurnákhoz, ám ugyanaz a forgatókönyv, ami a nizzai szerződés esetében megvalósult (vagyis, hogy változatlanul ugyanarról kellett még egyszer szavazni), most nem jöhetett szóba. Az ír választók utólagos

„jobb belátásra” térítése egy évtizeden belül másodszer a közvetlen demokrácia intézményének megcsúfolása lett volna. A megismételt nekifutást tehát olyan uniós szintű tárgyalások előzték meg, amelyek az ír közvéleményben megfogalmazódott aggodalmakra igyekeztek megoldást találni.

E tárgyalásoknak két fontos állomásuk volt, amelyek négy kérdésben hoztak az írek számára megnyugtató döntést. Első lépésben 2008 decemberében bekerült az elnökségi következtetésekbe, miszerint „Az Európai Tanács egyetért abban, hogy a lisszaboni szerződés hatálybalépése esetén a szükséges jogi eljárásoknak megfelelően határozatot hozzanak arra vonatkozóan, hogy a bizottság továbbra is a tagállamok egy-egy állampolgárából álljon.” Ezt követően a 2009. júniusi Európai Tanács elfogadta azt a határozatot, amelyben Írország biztosítékokat kap arra, hogy három, számára fontos területen (az élethez való jog, a család és az oktatás; az adózás; valamint a biztonság és védelem kérdésében) semmiképpen sem értelmezhető úgy a lisszaboni szerződés és az alapjogi charta, hogy az sértse az ország szuverenitását. Az új szerződések hatálybalépése esetén tehát megszülethet a döntés az *egy ország egy biztos* elvének fenntartásáról, míg az említett három kifogást – az uniós jog és eljárások bonyolultsága miatt – külön jegyzőkönyvbe kell majd foglalni, és azt a következő csatlakozási szerződéshez lehetne csatolni, hogy így bekerüljön a kötelező érvényű elsődleges jogba, ugyanakkor már ne kelljen emiatt magát a lisszaboni dokumentumot változtatni, és ezért újból minden országban ratifikálni. E három kifogással kapcsolatban egyébként érdemes megjegyezni, hogy a szerződés és a charta szövegét alapul véve valójában egyik ponton sem kérdőjeleződött meg Írország önálló döntéshez

és/vagy vétóhoz való joga, a jegyzőkönyvi szöveg inkább csak megerősítő jellegű (az egyetlen lényegi változás az Európai Bizottság összetétele).

A ratifikáció azonban még ezzel sem fejeződött be. Míg a lengyel köztársasági elnök aláírásra váltja ígéretét a pozitív ír népszavazást követően, addig Csehországban másodszer fékeződik le a megerősítés folyamata. 2008-ban a cseh szenátus a szerződés néhány konkrét passzusával kapcsolatban már kikérte az alkotmánybíróság véleményét, amelyeket az végül a cseh alkotmánnyal összeegyeztethetőnek talált. Ezt követően 2009 folyamán a törvényhozás mindkét háza megerősítette a dokumentumot, ám *Václav Klaus* cseh elnök továbbra is a második ír népszavazás pozitív eredményéhez kötötte az aláírást. Most, hogy a feltétel teljesült, az elnök még mindig halogathat, mivel a szenátus nemrég ismét az alkotmánybírósághoz fordult, immár a teljes szerződésszöveg értelmezését kérve. E ponton azt is meg kell említeni, hogy Németországban szintén nagy alkotmányos vitát váltott ki a lisszaboni szerződés, amelyet végül csak úgy sikerült ratifikálni, hogy a végrehajtáshoz kapcsolódó törvényben sor került a szövetségi parlament uniós ügyekben betöltött szerepének megerősítésére.

A lisszaboni újítások hatálybalépésére tehát még várni kell, sőt a reformpárti többség akár attól is tarthat, hogy ha esetleg a cseh alkotmánybírósági ítélet előtt zajlanának le a választások az Egyesült Királyságban, és a biztos befutónak tűnő konzervatívok hatalomra kerülnek, akkor a szigetországban is népszavazásra kerülhet sor, ami valószínűleg ismét elgáncsolná a folyamatot. Bár erre talán nem kerül sor, a mérleg így is igen kedvezőtlen az unióra nézve: 2005 és 2008 között három referendum volt elutasító az Európai Unió jövőjét megalapozó ter-

vezetekkel kapcsolatban, később pedig két országban komoly alkotmányos aggályokat vetett fel a szöveg, és egy további tagországban a potenciális népszavazás biztosan negatív lenne.

Miközben az európai közvélemény többsége támogatja a kifelé egységesen fellépő, befelé erős és jól működő uniót, az ehhez szükséges szerződési és intézményi háttér reformját egyre több fenntartás kíséri. Ennek egyik legfőbb tanulsága, hogy a tagállamok vezetőinek, a politikai pártoknak, az integrációs intézményeknek (és ugyanígy a civil szervezetek-

nek, tudományos műhelyeknek, érdekképviselőknek stb.) sokkal többet kell tenniük azért, hogy az EU-polgárokból *európai démosz* alakuljon ki. Ez azonban a mainál szélesebb körű integrációs oktatás, illetve a média segítségével rendszeres, naprakész és közérthető kommunikáció nélkül nem képzelhető el. Európai démosz hiányában ugyanakkor féltő, hogy az unió működése és reformja csak egy „elit projekt” marad, amelyben ritkaság számba megy az alulról jövő demokratikus megerősítés, és amelyben külön ára van a pozitív visszacsatolásnak.