

Lassan, de nem biztosan? Az uniós intézmények helyzetértékelése az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásainak teljesítéséről

December 2-án ismertették az uniós intézmények, hogy milyen lépések történtek eddig az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásaival kapcsolatban. Noha szakpolitikai szinten már beszélhetünk változásokról, a politikailag érzékenyebb kérdésekben való előrelépés egyelőre még várat magára. A tagországok megosztottsága miatt pedig egyhamar nem is várhatók radikális reformok az Európai Unióban.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia 2021. május 9-én vette kezdetét, és egy évvel később, 2022. május 9-én zárult le hivatalosan, amikor is nyilvánosságra hozták az eredményeit. A két dátum nem véletlen, a szervezők szimbolikus módon az Európa-napra időzítették a rendezvénysorozat elindulását és végét. Május 9-e 1985 óta jelenti az Európa-napot a közösség tagországai számára, emlékezve vele az 1950-ben bemutatott Schuman terv évfordulójára. A konferencia megszervezésének kettős célja volt: a politikai vezetők egyfelől általa kívánták demokratikusabbá tenni az Európai Uniót (EU), másfelől az EU reformjára irányuló szándékoknak is alapjául szolgált.

Az unió demokratikus legitimációjának növelése érdekében az Európa jövőjéről szóló konferencián az uniós intézmények és nemzetek képviselői mellett civilek, civil szervezetek, érdekképviselői szervezetek is elmondhatták véleményüket az együttműködés lehetséges új irányvonalairól. Az átlátható működés céljából pedig a szervezők valamennyi rendezvényt és dokumentumot elérhetővé tettek a konferencia hivatalos oldalán,¹ amely a rendezvény lezárultát követően is hozzáférhető maradt a nyilvánosság számára. Az egyeztetések több szinten, több alkalommal zajlottak ezen egyéves időszak alatt, a tárgyalat témakörök minden egyes uniós szakpolitikát lefedtek. A legélesebb ellentétek, különösképpen az uniós intézmények között – Európai Bizottság, Európai Parlament és a Tanács –, mégsem a szakpolitikák

¹ Konferencia Európa jövőjéről 2022.

kapcsán, hanem annak kérdésében mutatkoztak meg, hogy föderálisabbá váljon-e az Európai Unió.

Már a konferencia kezdete előtt is jól tükrözték a felfogásbeli különbségeket az elnök személye és a végkimenetеле körül kialakult viták.² Az Európai Parlament a hagyományosan a szorosabb kooperáció mellett érvelő Guy Verhofstadtot látta volna szívesen a rendezvénysorozat elnökeként, akinek jelölését azonban a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács egyértelműen elutasította. A kialakuló patthelyzetet az akkori soros elnöki tisztséget betöltő ország, Portugália oldotta fel. A portugálok javaslata nyomán lett végül hármas elnöksége az Európa jövőjéről szóló konferenciának, amely a Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának első emberéből tevődött össze.

A másik, konfliktust kiváltó tényező a konferencia természete és következményének ügye volt. Míg az Európai Parlament egy szerződés módosítást előkészítő konventként értelmezte volna szívesen, addig a Tanács ragaszkodott a meglévő jogszabályi keretek fenntartásához. A vita a tagállamok akaratának érvényesülésével zárult le, és a rendezvények szerkezetét, menetét tartalmazó közös nyilatkozatba belefoglalták,³ hogy a résztvevők által megfogalmazott elvárásoknak minden intézmény csakis a Szerződésekben lefektetett hatásköreivel összhangban tehet eleget.

Reformjavaslatok az Európai Unióval kapcsolatban

Az Európa jövőjéről szóló konferencia zárójelentését, amely az eredményeket tartalmazta, 2022. május 9-én hozták nyilvánosságra. A javaslatcsomagot a plenáris ülés tagjai fogadták el,⁴ ahova horizontálisan és vertikálisan is számos szereplő – összesen 449 fő – meghívást kapott. Érdekesség, hogy míg az egyik célkitűzése a rendezvénynek a demokratikus deficit csökkentése volt, és ezáltal valamennyi szinten – köztük a plenárison is – képviseltették magukat civilek, addig a javaslatokat tartalmazó dokumentum elfogadásához szükséges konszenzusnak csupán a politikusok között kellett megteremtődnie.⁵

A résztvevők szorosabb kooperációt látnak szükségesnek a különböző szakpolitikai területeken, ezen túlmenően pedig több olyan intézményi

² KALAS 2021.

³ *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe* 2021.

⁴ *Konferencia Európa jövőjéről. Jelentés a végeredményről* 2022

⁵ *Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* 2021.

reformjavaslatot is megfogalmaztak, amelyek egy föderálisabb Európai Unió képét vetítik előre. Módosítanak egyebek mellett a Tanácsra vonatkozó döntéshozatali szabályokat, és mindössze a bővítéspolitikát, illetve az uniós alapértékeken való változtatás kapcsán őriznék meg az egyhangúságot, minden más területen a minősített többséggel történő elfogadást tartanák kívánatosnak. Bővítenék továbbá az Európai Parlament hatáskörét a jogalkotási kezdeményezési jog biztosítása és társjogalkotó szerepének kiterjesztése formájában, valamint támogatják a transznacionális pártlisták alkalmazását az európai parlamenti választásokon. A plenáris ülés tagjainak jelentése a Bizottság és elnöke legitimitásának növelését is tartalmazza vagy közvetlen elnökválasztás, vagy a csúcsteljesítési rendszer intézményesítése útján.

Amiben történt előrelépés, és amiben nem

Az uniós intézmények a leírtak teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos előrehaladásról először december 2-án számoltak be a szélesebb közönség felé. A javaslatok megvalósítása irányába mind ez idáig leginkább a szakpolitikai területeken tettek lépéseket. Az Európai Bizottság új jogalkotási javaslatok kidolgozását kezdte el, a konferencia több ajánlását pedig a 2023-as munkaprogramjába építette bele.⁶ Ezen túlmenően, a polgárok döntéshozatalba való nagyobb mértékű bevonása céljából az intézmény úgynevezett Polgári Testületeket állít fel, amelyekbe civilek kapnak meghívást, és feladatuk az lesz, hogy még a jogalkotási javaslatok benyújtása előtt mondják el véleményeiket azokra vonatkozóan. A Tanács részéről is történtek intézkedések, sok ajánlás ugyanis megegyezett már folyamatban lévő kezdeményezésekkel, de a következő hónapok során is kiemelt prioritás lesz számukra, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek között megvalósítható elvárásoknak eleget tegyenek.

A zárójelentésben foglaltak megvalósítása érdekében a legfontosabb lépést az Európai Parlament tette meg, amikor júniusban egy új szerződés tartalmát megvitató kormányközi konferencia megrendezését kezdeményezte.⁷ Az Európai Unióban az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 48. cikke alapján a tagállamok kétféle módon tudják a szerződéseket módosítani. Az egyik típusa az egyszerűsített módosítási eljárás, ekkor azonban csak az EU belső politikáival és tevékenységeivel összefüggő jogszabályokon változtathatnak.

⁶ Európai Bizottság 2022.

⁷ Európai Parlament 2022.

A másik módja a rendes felülvizsgálati eljárás, amelynek keretében a szerződések bármely részén módosíthatnak. Felülvizsgálatot valamennyi tagállam kormánya, az Európai Bizottság és az Európai Parlament is javasolhat. A javaslatot a Tanácsnak továbbítania kell az Európai Tanácsnak (EiT), valamint értesítenie kell róla a nemzeti parlamenteket. Ezt követően a felülvizsgálat megkezdéséről az EiT határoz egyszerű többséggel. A mostani folyamat következő lépésével kapcsolatban hamar intézményi vita bontakozott ki a Tanács és az EP között. Míg a Parlament azt az álláspontot képviseli, hogy a Tanács – kihasználva, hogy a jogszabályban nem szabtak meg számára határidőt – nem tesz eleget a szerződésekben foglalt kötelezettségének, és nem küldi tovább a megfelelő helyekre javaslataikat,⁸ addig a Tanács azt hangsúlyozza, hogy azután, hogy az EP a hiányzó reformötleteit is továbbítja nekik, maradéktalanul ellátják majd feladatukat, és megteszik a következő lépést.

A december 2-ai rendezvényen az uniós intézmények képviselői nem beszéltek ugyanakkor az Európai Parlament jövőbeli hatásköeiről, az Európai Bizottság legitimációjának növeléséről, vagy éppen a transznacionális pártlisták bevezetéséről. A döntéshozatali szabályok módosításával összefüggésben is a Tanács csak megbeszéléseket helyezett kilátásba arra vonatkozóan, hogy a szerződés adta lehetőséggel élve egyes területeken minősített többségre térjenek át egyhangúság helyett.

Lesznek-e nagyszabású reformok?

Az Európa jövőjéről szóló konferencia abban az esetben teljesítheti céljait, és az EU valódi reformjáról is csak akkor beszélhetünk, ha a politikusok az intézményi kérdésekben is eleget tesznek az ajánlásoknak, akár szerződésmódosítással, akár, amiben lehet – például a döntéshozatali szabályok megváltoztatása, a csúcsteljesítmény rendszer alkalmazása –, anélkül. Mindazonáltal a tagállamok – mint a szerződések kizárólagos aláírói – között olyan mértékű jelenleg még az érdeklentét ezekben a témákban, és tágabban is azzal kapcsolatban, hogy föderálisabb legyen-e az Európai Unió, hogy nem tűnnek valószínűnek efféle jelentős reformok az EU-ban a közeljövőben.

2022. december 7.

⁸ CASTALDI 2022.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- CASTALDI, Roberto (2022): Experts Criticise Council's Shady Delay of EU Parliament's Treaty Reform Request. *Euractiv*, 2022. október 3. Online: www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/https-www-euractiv-com-section-eu-priorities-2020-news-experts-criticise-shady-delay-of-eu-parliaments-treaty-reform-request/
- Európai Bizottság (2022): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2023. A Union standing firm and united*. COM(2022)548 végleges. 2022. október 18. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_548_3_en.pdf
- Európai Parlament (2022): *A Parlament elindítja az uniós szerződések módosítására irányuló eljárást*. Sajtóközlemény, 2022. június 9. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/eu-jovoje-a-konferencia-nyomon-kovetese/20220603IPR32122/a-parlament-elinditja-az-unios-szerzodesek-modositasara-iranyulo-eljarast
- Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe* (2021). Online: https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/6/EN_-JOINT_DECLARATION_ON_THE_CONFERENCE_ON_THE_FUTURE_OF_EUROPE.pdf
- KALAS Vivien (2021): Miért nem kezdődött még el az Európa jövőjéről szóló konferencia? *Ludovika.hu*, 2021. február 2. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/02/miert-nem-kezdodott-meg-el-az-europa-jovojerol-szolo-konferencia/
- Konferencia Európa jövőjéről* (2022). Online: <https://futureu.europa.eu/hu/>
- Konferencia Európa jövőjéről. Jelentés a végeredményről* (2022). Online: <https://futureu.europa.eu/hu/pages/reporting?locale=hu>
- Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* (2021). Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9340/sn02700.en21.pdf>