

A „berlini konszenzus” gúzsba köti Európát - Titokban felülvizsgálják a Lisszaboni Szerződést?

Bernard Cassen

Uniós partnerei felszólították Írországot, folyamodjon az Európai Unió Pénzügyi Stabilitási Alap „segítségéért”, és az ír kormány végül is folyamodott. Az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap jelenleg együtt szervezi a mentőcsomagot a bajba jutott bankoknak, a számlát pedig az ír lakossággal fiztetik majd ki. A Lisszaboni Szerződés módosításával Németország ezt a gyakorlatot – sőt ennek még szigorúbb változatát – akarja szerződésbe foglalni és állandósítani.



Az Európai Unió döntéshozatali központjai között általában egyedül az Európai Bizottság, az Európa Tanács, az Európa Parlament és az Európai Bíróság székhelyeit, vagyis Brüsszelt, Strasbourgot és Luxembourgot szoktuk emlegetni. Pedig ide lehet sorolni még három német várost: Frankfurtot, ahol az Európai Központi Bank (EKB) székel, Berlint, ahonnan a német kancellár, Angela Merkel irányít, és a Szövetségi Alkotmánybíróságnak otthont adó, Baden-Württemberg tartománybeli Karlsruheét.

A karlsruhei bíróság, Brüsszel legnagyobb bosszúságára, több ízben is belekötött az uniós szerződések teljesítésébe. A Maastrichti Szerződés hatályba lépésével például 1993 novemberéig kellett várni: bár Németországot kivéve 1992-ben mindenhol ratifikálták, a bíróság felfüggesztő hatályú fellebbezést nyújtott be a dokumentum ellen, amelyet csak 1993. október 12-én oldottak fel. 2009. június 30-án a karlsruhei bírák a Lisszaboni Szerződést aknázták alá: a

német alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét attól tették függővé, hogy a Bundestag és a Bundesrat előbb megszavaz-e egy kísérőtörvényt. Döntésük indoklásában többek között olyan kifejezések szerepeltek, mint az uniós „strukturális demokratikus deficit”, valamint felhívták a figyelmet a „nemzeti parlament központi helyzetére”, ugyanis „az Európai Parlament mint testület nem egy európai nép választott képviselő-testülete, tagjai nem képviselői az európai népnek”. Mindez hidegzuhanyként érte az európai federalista mozgalmakat és pártokat.¹

Germán–német együttműködés

A német politikai vezetők számára a bíróság állásfoglalása komoly figyelmeztetés volt az alkotmányos rendre. Ezért Angela Merkel is rendkívül körültekintően járt el, mivel nem engedheti meg magának, hogy a karlsruhei alkotmánybírák vele kapcsolatban is kemény kritikát fogalmazzanak meg olyan, különösen érzékeny ügyben, mint az Európai Pénzügyi Stabilitási Alap. Az alapot mindent kockáztatva hozták létre 2010 májusában, hogy felkészüljenek arra, ha Görögország belebukna államadósságába; három évig, vagyis 2012 végéig használható fel.

A 440 milliárd eurós intervenciós alapot – amihez az a 310 milliárd euró adódik, amelyet a Nemzetközi Valutaalap (IMF) hajlandó letenni az asztalra – kormányközi megállapodással, vagyis az európai szerződés rendszereken kívüli keretek között, az eurózóna tizenhat tagállamának jóállásával hozták létre idén májusban. Ettől kezdve a többi kormány és a pénzügyi piacok Görögország után automatikusan felvették a sürgősségi „segélycsomag” lehetséges „kedvezményezettjeinek” listájára más országokat is: Írország és Portugália vezeti a sort, közvetlenül mögöttük kullog Spanyolország és Olaszország.

Az Európa Tanács október 28-i ülésén Angela Merkel éppen az elővigyázatossági elv jegyében olyasmivel hozakodott elő partnerei előtt, ami legtöbbjüket igencsak meglepte: a nem egész egy évvel azelőtt (2009. december 1-jén), egy hét évig húzódó folyamat végén nagy nehézségek árán hatályba lépett Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatát kérte. De mi volt ezzel a kancellár célja? Az, hogy az alapot bevonja a szerződésbe, így jogilag 2012 utánra is „bebetonozza”.

Ám törekvése nem kizárólag jogi természetű. Drákói szigorral szándékozik szabályozni, miként lehessen a válságkezelési mechanizmushoz folyamodni, amely ugyanis inkább a hitelezőket, mint az államokat mentheti meg. Mivel Németországot igen érzékenyen érintené az eurózóna felbomlása, a Pénzügyi Stabilitási Alap létrehozásával a kancellár a német ipari és pénzügyi érdekeket próbálja megóvni. Az ötlet egyszerű: „akkor kell meglebegtetni a nemzetközi hitelezők orra előtt, hogy nekik is részt kell venni az államadósságok átütendezésében, (...) amikor még rendelkeznek minden strukturális eszközzel, amellyel hatalmukban áll új spekulatív vihart kirobbantani, és ezzel még inkább engedelmességre bírják a kormányokat” – magyarázza Frédéric Lordon közgazdász.²

Karlsruhe tehát a germán–német összefogás jegyében sietett Berlin segítségére. E „berlini konszenzus” egészen hasonló a washingtonihoz, amelyet többek közt Afrika és a latin-amerikai országok már keservesen megtapasztaltak. Ebből a szempontból nem véletlen, hogy az IFM csatlakozik az akcióhoz.

Bár nem várható, hogy 2013 előtt működésbe lép a projekt, abban minden kormány egyetért, hogy a lehető leghamarabb ki kell dolgozni, mivel a legkisebb tétovázás azonnal kihatna a pénzügyi szereplők viselkedésére, ők pedig saját feltételeiket kényszerítenék az eladósodott államokra. Érthető módon visszamenőleges hatállyal tekintenek majd a hivatalosan két év múlva életbe lépő rendelkezésekre. Ezért az Európa Tanács október 28-i ülése 2010. december 10-re kitűzte két jelentés leadási határidejét. A jelentések alapján döntés születhet: az egyik a Lisszaboni Szerződés tartalmának felülvizsgálatáról szól s az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, a másik e revízió mikéntjéről, amit az Európa Tanács elnökének, Herman Van Rompuynek kell kidolgoznia. A továbbiakban elsősorban erről a mikéntről lesz szó.

Az uniós kormányok jól meglették volna a Lisszaboni Szerződés szabályszerű felülvizsgálatát sürgető német követelés nélkül is. Ha egy Málta vagy Lengyelország méretű állam fogalmazott volna meg, kizárólag uniós belső használatra, intézményes ellenvetést, a nagyobb országok bizonyára azonnal visszaterelték volna a helyes irányba. Írország példája emlékezteti az ellenszegülőket, hogy a nép által megszavazott „nem” – 2001-ben a Nizzai, majd 2008-ban a Lisszaboni Szerződésnél – nem arat tetszést. Más országokban (Franciaország és Hollandia) a parlament egyenesen szembement a népakarattal. Berlinben viszont komolyan veszik a karlsruhei bíróságot és a német gazdasági modellt.

Ezúttal azonban nem szabad tévedni, ugyanis ha a szerződés felülbírálnak nem zökkenőmentes, az az eurót veszélybe sodró pénzügyi válságot okozhat. Igen kényes feladat jutott hát Van Rompuynek. Elsőként Nicolas Sarkozy igyekezett irányt mutatni számára mondván, ő bízik az uniós tisztviselők „jogi kreativitásában”³. Gyengébbek kedvéért: el kell kerülni bármiféle ratifikációt, amely akár csak egyetlen országban is utat nyithatna egy népszavazásnak. Az ideális az lenne, ha az egész ügy kizárólag a kormányok szintjén zajlana le, és sem a parlamenteket, sem a választókat nem kellene bevonni az eljárásba. Ám a jogászoknak képzelőerejüket csupán az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 48., a módosítás lehetőségét szabályozó cikke, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) – a kettő együtt alkotja a Lisszaboni Szerződést (lásd keretes írásunkat) – keretei között kell kifejtetni és kitalálni a megoldást. Az EUSZ és az EUMSZ szerint van egy rendes módosítási eljárás és egy egyszerűsített.

A jóváhagyás még nem ratifikálás

A rendes módosítási eljárást a jelentős, illetve az unió belülről a hatalom megosztását érintő ügyekben kell alkalmazni. Ezzel a rendes felülvizsgálati eljárással éltek a néhai Európai Alkotmányos Szerződés esetében is, amelyet végül is 2007 decemberében teljes egészében átemeltek a Lisszaboni Szerződésbe. Az eljárás menete: össze kell hívni egy konventet, egy alkotmányozó nemzetgyűlést, majd az itt született határozatok alapján kormányközi konferenciát (CIG) kell tartani, ezután jöhet az aláírás és a ratifikálás (parlamentari jóváhagyással vagy népszavazás útján). Könnyen belátható, hogy ez a – nehézkes, lassú és főként igen kockázatos – forgatókönyv nem nyerné el Herman Van Rompuy tetszését.

Maradnak hát az úgynevezett egyszerűsített eljárások. Kettő ilyen van, s az a közös bennük, hogy segítségükkel kizárólag az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) részét vagy egészét lehet módosítani, az Európai Unióról szóló szerződést (EUSZ) nem. Az egyiket, az úgynevezett áthidaló záradékok módszerét rögtön félre is tolhatjuk, mivel a karlsruhei bíróság 2009. június 30-i döntése keményen bírálta. A másik viszont szemlátomást megfelel a célnak. A Lisszaboni Szerződés III. szakaszára vonatkozik, amelyet az unió belső politikáinak és tevékenységeinek szenteltek.

Az EUSZ 48-6-os cikkelye szerint a III. szakasz rendelkezéseit az Európa Tanács közvetlenül egy alkotmányozó nemzetgyűlés vagy egy kormányközi konferencia (CIG) összehívása nélkül is módosíthatja, amennyiben egyhangú döntést hoz. Nem tévedés: közvetlenül módosíthatja, ratifikáció nélkül! Ahogyan Étienne de Poncins diplomata is kifejti, akinek munkái irányadóak uniós intézményes kérdésekben, „az ily módon javasolt módosításokat a tagállamok összességének »jóváhagynia« (nem pedig »ratifikálnia«) kell, kinek-kinek a maga alkotmányos szabályai szerint. Valójában a »jóváhagyás« és a »ratifikáció« közötti különbség csupán árnyalatnyinak tűnik, és bizonyos esetekben nem kell hozzá a nemzeti parlament hivatalos szavazása egy szöveggel kapcsolatban, elegendő, ha a parlament felhatalmazza a kormányt”⁴. Így hát Herman Van Rompuynek nem is kell hatalmas összegek árán seregnyi brüsszeli jogászt mozgósítania. Elegendő, ha szimplán végigolvassa a Lisszaboni Szerződést (vagy pedig a *Le Monde diplomatique*-ot, csupán 4,90 euróért), s máris megkapja a hön áhított választ. Legalábbis első ránézésre...

Ugyanis egy dolog a jogi érvelés, a demokratikus legitimitás egészen más. Különösen azon polgárok számára, akik 2005-ben Franciaországban túlnyomó többségben nem szavaztak az Európai Alkotmányos Szerződésre. E döntést 2008 februárjában Sarkozy elnök kezdeményezésére a parlament szemrebbenés nélkül megsértette azzal, hogy mégis ratifikálta a Lisszaboni Szerződést. Félt, hogy egy, a népi szuverenitás eltiprásával elfogadott szerződésbe olyan záradékok kerülnek, amelyek még inkább gúnyt űznek a népakarattól. S azt senkivel sem fogják elhittetni, hogy a leendő Európai Pénzügyi Stabilitási Alap csupán az eurózóna válságkezelési eszköze, s így egyszerűsített felülvizsgálati eljárás hatálya alá esik.

Bizonyítéknak ott van például az ír és a portugál kormány. Novemberben a csőd szélén is elkeseredett harcba szálltak, hogy ne kelljen a 2010 májusában létrehozott sürgősségi csomaghoz folyamodniuk, amely egyszerűen a későbbi alap – igaz,

kevésbé kötelező erejű – előképe: számukra nem más, és teljes joggal vélik így, mint a szuverenitásuktól való megfosztás, aminek hatására a bizottság, az Európai Központi Bank és az IMF gyámsága alá kényszerülnének. Batt O’Keeffe, az ír vállalati, kereskedelmi és innovációs miniszter így nyilatkozott a témában: „Az ország függetlenségét rendkívül nehéz volt kiharcolni, a jelenlegi kormány pedig nem adja csak úgy oda akárkinek.”⁵ Batt O’Keeffe jól látja, hogy az unión belül a tetteikért a népük előtt felelő kormányok kezéből a hatalom lassanként átcúszik egy „akárki” kezébe – vagyis a fentebb említett triumvirátuséba, melynek jellemzője, hogy legfeljebb a pénzügyi piacoknak tartozik elszámolással. Ráadásul az IMF még csak nem is európai intézmény...

Ilyen körülmények között pedig nyilvánvalóan szó sem lehet a szerződés egyszerűsített felülvizsgálatáról, hanem a rendes módosítási eljárást kell alkalmazni – annak minden megkötésével együtt –, mivel a hatáskörök unión belüli újrafelosztásáról van szó, ahogyan az EUSZ-ban is szerepel. Logikus tehát, hogy az Angela Merkel által követelt újratárgyalás ügyében készülődő harc elsősorban politikai természetű. Ám a kormányok mindent meg fognak tenni, hogy elmismásolják a vitát vagy csupán az unió periferikus államai számára nyújtandó, már-már humanitárius típusú „segélyt” illető pénzügyi technikai kérdésnek tüntessék fel. Annál is könnyebben, mivel azt hiszik, nekik sosem kell majd az alap megalázó feltételeit elfogadniuk. Nyilvánvalóan ezen az állásponton van Sarkozy elnök is, hiszen határozottan kiállt a német kancellár követelése mellett. Ám ki állíthatná bizonyossággal, hogy egy nap maga Franciaország nem kerül a „megmentendő” országok listájára?

Ha egy választási kampánynak van még értelme, joggal elvárható a politikai pártoktól és a 2012-es elnökválasztások jelöltjeitől, hogy egyértelműen fejezzék ki magukat a Lisszaboni Szerződés módosításának tervezetével s annak mikéntjével kapcsolatban. Mivel az „uniós kérdés” most minden másnál fontosabb.

A szerző újságíró, Louis Weberrel az *Élections européennes, mode d’emploi* (Útmutató az Európai Unió választásához) (Le Croquant-Mémoire des luttés, Bellecombe-en-Bauges, 2009) című írás társszerzője.

Fordította: Makádi Balázs

Rómától Lisszabonig

A Lisszaboni Szerződés mindössze hét cikkből áll, valójában a Maastrichti (1992) és a Római (1957) Szerződés módosításait tartalmazza. Ezért az uniós szerződések új szerkezetbe foglalt változata a következő: egyrészt a Maastrichti Szerződésből származó, 55 cikkből álló, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) szerepel benne, másrészt a Római Szerződésből kialakított, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), amely 358 cikket tartalmaz. Utóbbi különösen az uniós politikákra vonatkozik.

(1) Lásd még: Anne-Cécile Robert: Où l’on reparle du déficit démocratique [Újra terítéken a demokratikus deficit], *Le Monde diplomatique*, 2009 szeptembere és Bernard Cassen: Le coup de semonce de Karlsruhe [Figyelmeztető lövés Karlsruhéból], 2009. szeptember 2., <http://www.medelu.org/spip.php?article264>.

(2) Crise européenne, deuxième service (partie 1) [Az uniós válság második szakasza (1. rész)], La pompe à phynance (A Diplo [Le Monde Diplomatique] blogjai), 2010. november 8.

(3) *L’Humanité*, Paris, 2010. október 30.

(4) Etienne de Poncins: *Le Traité de Lisbonne en 27 clés [A Lisszaboni Szerződés 27 szövegében]*, Editions Lignes de repères, Paris, 2008.

(5) Idézet a *Financial Times* 2010. november 17-i kiadásából.

Cimkék: európa németország pénzügyek politika