

A föderalista Európa víziója a háború után, 1945-1949

A második világháború után kialakult történelmi helyzet új kihívást jelentett az egységes Európa létrehozását célul kitűzők számára.¹ Két egymással ellentétes rendezőelveket képviselő nagyhatalom – az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió – között kellett megtalálni a romokban heverő Európa új politikai és gazdasági helyét a kontinens politikai megosztottsága, a nemzeti szocialista és fasiszta szellemiség legyőzésekért folytatott küzdelem, és a kibontakozóban levő hidegháború közepette. A sokmillió emberáldozatot követelő háború után az európai emberek többsége amellett volt, hogy meg kell valósítani az európai föderációt, mely a békés világföderáció részét képezi. A föderalisták évszázados eszméket újra felfedezve és folytatva egy olyan világról álmodtak, ahol a társadalom szervezése decentralizált: az egyéntől indul ki, s a család, község, város, megye, ország, országok föderációja koncentrikus körein keresztül halad a világföderáció felé. A világföderáció szintjei között a kapcsolatot a demokratikus államjog, a nemzetközi jog és az emberi jogok harmóniája teremti meg. Ezen esszé célja a föderalista víziók szerepének újragondolása az Európai Közösséghez vezető út keresése során, abban a tudatban, hogy a víziók sajátossága, hogy lelkesítő alternatívák felvázolása mellett kétségeket is ébresztve gondolkodásra ösztönöznek a folytatható utakról.

Az ellenállási mozgalom föderalizmusa

A második világháború alatt az ellenállási mozgalom kereteiben tervezetek sokasága született a demokratikus európai föderáció megvalósításának módjairól.² E tervezetek komolyan kritizálták a központosítás elvét megtestesítő szuverén nemzetállami rendszert, és a hatalmi egyensúly elvén nyugvó klasszikus konföderatív nemzetközi politikát. Rámutattak a nemzetközi és az európai társadalomszervezésben a szuverenitás és az autonómia között meghúzódó alapvető ellentétre. Az új Európa számára az utat az évszázados föderalista hagyományok folytatásában, és a föderalizmus szellemiségének az újjáélesztésében látták. Mindezt jól példázza az egyik leghíresebb Európa-terv, a Ventotene Nyilatkozat,³ amelyet Altiero Spinelli és

¹ Az európai integráció kezdeteiről: Walter Lipgens: *Die Anfänge der Europäischen Einigungspolitik 1945-1950*. Ernst Klett Verlag, Stuttgart, 1977; Wilfried Loth: *Der Weg nach Europa*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1991; Jean-Pierre Gouzy: *Les Pionniers de l'Europe Communautaire*. Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1968; Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991; René Hostiou: *Robert Schuman et l'Europe*. Edition Cujas, Paris, 1969; Richard T. Griffiths: *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*. Federal Trust for Education and Research, London, 2000; Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág, Budapest, 2001.

² Walter Lipgens: *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945*. R. Oldenburg Verlag, München, 1968.

³ Altiero Spinelli – Ernesto Rossi: Das Manifest von Ventotene, 1941. In: Walter Lipgens: *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945*. 36-44.

Ernesto Rossi fogalmazott meg. A manifesztum az új európai föderalista állam programját vázolta. Abból indult ki, hogy a jövőben a pártokat elkülönítő választóvonal nem a demokrácia és a szocializmus mértékének a kérdése lesz. Ez a választóvonal a nemzetállamokat a régi módon újjáépíteni akarók, és azok között fog húzódni, akik egy szilárd nemzetközi állam létrehozására törekszenek. A manifesztum leszögezi, hogy az egyik csoport a klasszikus célt követve a nemzeti politikai erő meghódítására koncentrál, s ezáltal akaratlanul is a reakciós erők kezére játszik, s a tömegek erejét ebben az irányban befolyásolva régi abszurd szellemeket szabadít el. A másik csoport a nemzeti hatalom megszervezésével párhuzamosan a nemzetek feletti egység megteremtését is szorgalmazza. A nemzetközi állam létrehozását célul kitűzve a tömegeket a nemzetközi egység megteremtésére irányában motiválja. A Ventotene Manifesztum az új európai föderalizmust lényegében a Hamilton, Madison és Jay nevével fémjelzett „A föderalista”⁴ alapján, és az amerikai alkotmány példáját követve képzelte el. A manifesztum szerint az új Európa egy olyan föderalista állam lesz, amely közös európai haderővel rendelkezik, ahol gazdasági közösség váltja fel a nemzetállami autarkiókat, s ahol a közrend fentartója egy olyan föderalista állam, amelyben minden tagállam elég autonómiával rendelkezik ahhoz, hogy a saját népe különleges adottságai szerinti politikai életet alakítson ki.⁵

Az ellenállási mozgalom közös programját az új Európáról dán, olasz, norvég, holland, lengyel, csehszlovák és jugoszláv ellenállók közösen fogalmazták meg. Ez a tagállamok kormányainak és az európai népnek felelős európai kormánnyal rendelkező föderalista európai államszövetség létrehozását tűzte ki célul a háború után.⁶

Útkeresés: Föderalista víziók

A háború után újjáéledt a természetjogi gondolkodás, a szerződéselmélet, és a világföderáció klasszikus álma. A feudális monarchikus és az expanzív hatalmi politikát folytató nemzetállami és nemzetbirodalmi politikával szembenálló demokratikus nemzetközi jogi gondolkodás felülkerekedett a nemzetközi jogi rendezőelvek megújítása során. Az új nemzetközi szervezet, az ENSZ alapokmánya és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata egy új világ alapjait teremtette meg. Ebben a világban a nacionalizmus és a sovinizmus elleni védekezés komoly szempont

⁴ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Európa, Budapest, 1998.

⁵ Altiero Spinelli – Ernesto Rossi: *Das Manifest von Ventotene*, 1941. 471-473.

⁶ Déclaration des résistances européennes (Juillet 1944). In: Jean-Pierre Gouzy: *Les Pionniers de l'Europe Communautaire*. Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1968. 153-155.

volt.⁷ Az új Európát pedig ezen rendezőelvekkel jogharmóniában az ENSZ regionális részeként kellett megszervezni.

A háború utáni európai politika meghatározójává a brit politika és vezetője, Winston Churchill vált. Churchill az 1946-os híres beszédében,⁸ amelyet a zürichi egyetemen tartott, arról beszélt, hogy létre kell hozni az Európai Egyesült Államokat, avagy az „európai nemzetek családját” („European Family”), amely az ENSZ regionális tagjaként szerveződik meg. Az európai nemzetállamok közötti klasszikus szövetség megteremtésének az első lépéseként létre kell hozni az Európa Tanácsot. Ehhez pedig szükség van a franciák és a németek közötti megbékélésre. Churchill nem foglalt határozottan állást abban, hogy Nagy-Britannia csatlakozik-e, s ha igen, milyen formában az európai föderációhoz.

A második világháború után kialakult politikai helyzet a brit konzervatívok számára volt kedvező, mivel a brit ellensúly nélkül mindenki félt a Németországgal való együttműködéstől. A tragikus történelmi tapasztalatok, és a háború borzalmai ellenére sem győzött az ellenállási mozgalom föderalista szellemisége. Közvetlenül a háború után nem jött létre az Európai Egyesült Államokat létrehozó európai alkotmányozó gyűlés. A nyugat-európai nemzetállamok emigrációban élő politikusai hazamentek, visszaszerezték pozícióikat, s sikerrel szorították háttérbe az ellenállási mozgalom vezetőinek föderalista politikáját. A szuverén nemzetállamok újjászerveződése pedig továbbra is életben tartotta a klasszikus hatalmi politikát. Ilyen körülmények között az európai államok közötti demokratikus nemzetközi jogon és az emberi jogok alapelvein alapuló politikai és gazdasági együttműködési intézmények nem tudtak létrejönni. Mindennek az volt a következménye, hogy az újjászerveződő nyugat-európai szuverén nemzetállamok nem hozták létre a háború után az európai föderációt. Jelentősen csökkent a föderalista lendület is. Egyre kevesebben gondolták már, hogy egy kontinentális európai államszövetség létrehozása hamarosan sikerülhet. A föderalisták mindennek ellenére azonban továbbra is jelen voltak az európai társadalom szervezésében, melyet új ötletekkel gazdagítottak a folytatható utak keresése során.

A háború után számos mozgalom született, melyek az európai egység megteremtését tűzték ki célul. Ezek közül a legjelentősebbek az Egyesült Európa Mozgalom, az Európai Parlamenti Unió, a Föderalisták Európai Uniója, s a Szocialista Mozgalom az Európai Egyesült Államokért. Ezenkívül létezett még az Európai Liga a Gazdasági Együttműködésért.⁹ Ez utóbbi az angolszász típusú

⁷ Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata. In: *Az emberi jogok nemzetközi törvénye*. Kiadja a Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 1988. 9-17.

⁸ „The Tragedy of Europe” Churchill’s Speech at the Zurich University. Zurich, 19 September 1946. In: *Winston S. Churchill. His Complete Speeches 1897-1963*. 7. Ed.: Robert Rhodes James: R.R. Bowker Company, New York and London, 1974. 1943-49.

⁹ The European League for Economic Co-operation. In: Walter Lipgens - Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950. 4. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991. 186-277.

kormányközi gazdasági együttműködésre – szabad kereskedelem, vám- és pénzügyi unió - tette a hangsúlyt, abban a hitben, hogy a politikai és a kulturális kapcsolatok ezzel párhuzamosan automatikusan kialakulnak. E mozgalmak azt tanúsítják, hogy voltaképpen két tábor körvonalazódott: az unionisták és a föderalisták tábora, s közöttük helyezkedtek el a funkcionalisták.

A föderalisták számára a kormányközi együttműködést támogató unionisták politikai ellenfelek voltak. Az unionisták támogatták a kormányok együttműködésén alapuló európai egyesülés politikáját, de elvetették a nemzetek feletti intézményeken alapuló kontinentális föderalizmust. Nézeteiket jól példázza az Európai Gazdasági Együttműködési Szövetség, amellyel elégedettek voltak. A funkcionalistákkal való együttműködést a föderalisták elképzelhetőnek tartották, mivel a funkciók szerinti alulról felfelé való föderalista építkezés része volt a föderalista gondolkörnek is. A problémát tulajdonképpen az okozta közöttük, hogy a funkcionalisták elvetették a föderalista alkotmány szükségességét, és nézeteiknek létezett unionista magyarázata is. A funkcionista teória megalkotójának, David Mitrany-nak a véleménye szerint a föderalisták és a funkcionalisták közötti alapvető különbség abban állt, hogy a funkcionalisták ellenzik az alkotmányos föderatív kormányzatot és intézményeket, mert ezek akadályozzák az érdekek szerinti mindenkor szabad és rugalmas szervezkedést.¹⁰

Az európai egység megteremtését szorgalmazó föderalisták elismerték a nemzetek feletti intézmények szükségességét. Az alkotmány kérdését illetően két csoportra oszlottak: a klasszikus alkotmányos föderalistákra és az új európai föderalistákra, akik a perszonalista föderalizmus hívei voltak.

A klasszikus alkotmányos föderalisták a Páneurópa-mozgalom kereteiben szerveződtek, s a svájci 1848-as alkotmány mintájára szerették volna megszervezni az európai államok közötti együttműködést. Vezetőjük, Richard Coudenhove-Kalergi a háború után úgy ítélte meg, hogy az angolszász kormányközi integrációs elképzeléssel szemben a parlamenti mozgalmat és a kétkamarás közös európai parlament létrehozását kell célul kitűzni, hiszen az egyes államok parlamentjei a kormányokat az európai föderáció létrehozása irányában tudják motiválni.¹¹ Mindez megítélése szerint „nyílt összeesküvésként” hathatott az angolszász elképzelésekkel szemben.¹² S valóban, ha sikerült volna létrehozni az összes európai állam parlamenti képviselőjének nemzetek feletti kétkamarás európai parlamentjét törvényhozó jogkörrel, s a kormányok végrehajtó és közvetítő szerepével – mindez forradalmi változást jelentett volna az európai és a nemzetközi politikában. Coudenhove-Kalergi azzal az ötlettel indította el az európai parlamenti mozgalmat, hogy megkérdezte az

¹⁰ David Mitrany: The Working Peace System. In: David Mitrany: *The Functional Theory of Politics*. London School of Economics and Political Sciences, London, 1975. 123-132.

¹¹ Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 122-124.

¹² Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Eine Idee erobert Europa. Meine Lebenserinnerungen*. Verlag K. Desch, Basel, Wien, München, 1958. 272.

egy európai országok parlamenti képviselőit, hogy támogatják-e az Európai Egyesült Államok létrehozását az ENSZ kereteiben? Megkérdezésére az európai parlamenti képviselők többsége igennel válaszolt.¹³ Az Európai Parlamenti Unió végül is 1947-ben Gstaadban alakult meg. Céljai között szerepelt: az ENSZ Alapokmánya 52. cikkelye értelmében az európai regionális-csoport életre hívása; Európai Egyesült Államok néven egy népközösség létrehozása, melynek minden együttműködésre kész ország a tagja lehet, s melynek végső célja egész Európa egyesítése: európai alkotmányozó gyűlés összehívása az európai alkotmány kidolgozására.¹⁴ Az alkotmányozó gyűlés tagjait vagy a nemzeti parlamentek, vagy közvetlenül a nép választja. Az alkotmánytervet az egyes államok elfogadhatják, de el is utasíthatják. Az Európai Parlamenti Unió alakuló kongresszusa célul tűzte ki a nemzeti parlamentekből álló kétkamarás európai parlament létrehozását: az egyik kamarában a tagállamok állampolgárainak a képviselői, a másikban pedig a tagállamok kormányainak a képviselői foglalnak helyet. Coudenhove-Kalergi arra számított, hogy a kormányok nem fognak tudni ellenállni a parlamenti kezdeményezésnek. Így a közeljövőben mindenképpen szorgalmazniuk kell valamilyen formában az európai egység megteremtését.

Az ellenállási mozgalomban részt vevő európai föderalisták egy másik csoportját a perszonalista föderalisták alkották. Vezetőik között olyan kiemelkedő személyiségek voltak, mint a Proudhon hatása alatt álló perszonalista gondolkodók: Denis de Rougemont, Hendrik Brugmans és Alexandre Marc. Annak ellenére, hogy programjuk lényegében megegyezett a Páneurópa-mozgalom programjával, mégis külön szövetséget alkottak. A perszonalista föderalisták a háború után a svájci Hertensteinben létrehozták az Európai Föderalista Uniót. Talán a Hertensteini Program (1946) fejezi ki a legjobban, hogy mit is akartak.¹⁵ Egy olyan Európai Föderáció létrehozását szorgalmazták, amely a perszonalizmus elve alapján a legelső demokratikus önkormányzati szintektől felfelé építkezik a demokratikus jogállamszervezés, a nemzetközi jog és az emberi jogok alapelvei és azok harmóniája alapján. A tagállamok a szuverén – gazdasági, politikai és katonai – jogaik egy részét a föderációra ruházzák át. Ugyanakkor a tagállamok népei területi integritásukat és autonómiájukat megtartják. A szövetség célja a tagállamok közötti gazdasági, szociális, technikai és kulturális együttműködés előmozdítása. Az európai államszövetséget az ENSZ alapokmányának 52. cikkelye értelmében regionális uniónak tekintették. Hangsúlyozták, hogy az európai föderáció nem irányul senki ellen sem; nem folytat hatalmi politikát. Célja a népek békés világgözösségének a

¹³ Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Eine Idee erobert Europa. Meine Lebenserinnerungen*. 284-286; R. N. Coudenhove-Kalergi: *Kampf um Europa. Aus meinem Leben*. Atlantis-Verlag, Zürich, 1949. 265-267.

¹⁴ European Parliamentary Union: Founding Congress at Gstaad, 8-10. September 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 126-129; R. N. Coudenhove-Kalergi: *Eine Idee erobert Europa. Meine Lebenserinnerungen*. 298; R. N. Coudenhove-Kalergi: *Kampf um Europa. Aus meinem Leben*. 274-275.

¹⁵ The Hertenstein Programme: European Union (22 September 1946). In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 13-14.

kialakításához való nemzetközi jog-államszervezési hozzájárulás. Egyúttal szorgalmazták az európai föderáción belül regionális egyezményeken alapuló szövetségek kialakítását.

Az Európai Föderalisták Uniójában részt vevő meghatározó személyiségek az új európai föderalizmus híveinek tekintették magukat. A Montreuxi Kongresszuson 1947 augusztusában pedig megpróbálták körvonalazni, hogy mit is jelent az új európai föderalizmus. Denis de Rougemont a perszonalizmus elvének neves képviselője beszédében hangsúlyozta, hogy az európai föderalisták mozgalma az európai emberekre és az általuk létrehozott közösségre (community of persons), mint a totalitárius államformák elleni organikus személyi közösségre koncentrál. Önmagát ún. perszonalista vagy integrál föderalistának (integral federalist) nevezte. Elmondta, hogy a föderalizmusnak ez az irányzata az autonóm életerők európai reneszánszát kívánja megteremteni. Elhatárolja magát a tradicionális alkotmányos struktúráktól és a klasszikus parlamentáris és kormányzati döntéshozatali formák negatív korlátozó hatásaitól. Rougemont szerint a konfliktusokat a nemzeti kormányok okozzák: ezekben a szférákban az ellenzékiesség és a rivalizálás elkerülhetetlen; a kormányok képtelenek egymás között életképes szövetséget kötni. Ezért vezetőik nem ítélezhetnek a nemzet nevében. Az európai föderációt nem lehet hivataluknál fogva a nemzet érdekeit képviselő kormányzók által létrehozni. Az európai kormány csakis a személyekből (állampolgárok) és az általuk létrehozott csoportok (autonóm szövetségek) képviselőiből alakulhat meg. Álláspontja igazolásául említi az U.S.A.-t és Svájcot, ahol nem az államok/kantonok delegáltjai kormányoznak. Mind a két föderációt a szövetségben részt vevő államok/kantonok felett álló, a nép által választott törvényhozó és végrehajtó parlamentáris testület irányítja. Rougemont hangsúlyozza, hogy a struktúrák már ki vannak gondolva. Az Európában élő állampolgároknak csak cselekedniük kellene. Föderalista agitációra, és a föderalista csoportok egységének a megteremtésére lenne szükség.¹⁶ A föderalizmus alapelvei Rougemont szerint a következők: a helyi autonómiák és az unió közötti egyensúly megteremtése; a nemzetek egyenjogúsága (tehát hegemoniát gyakorló nemzetállamról szó sem lehet); nincs uralkodó ideológia, hanem a valóság sokrétűségének az összessége dominál; nincs kisebbségi probléma; az egység a sokféleségben elv érvényesül; a nemzetek - miként egy test - szerves egységet alkotnak, amelyben minden nemzetnek megvan a nélkülözhetetlen helye, s egy koncertet alkotva funkcionálnak; a föderalista állam az állampolgárokért van. A föderáció alulról-felfelé építkezve fokozatosan alakul ki, személyek és csoportok kombinálódása során, és nem egyetlen központból vagy egy kormány működése által.¹⁷

¹⁶ Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 26-27.

¹⁷ Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 25-26.

Az Európai Föderalista Unió elnöke Hendrik Brugmans a világföderáció klasszikus eszméjében hitt, és Proudhon követőjének vallotta magát. Szerinte az európai föderalizmus lényege: „One Europe in One World”. Egy ilyen világ felépítésének a kulcsa a szuverenitás lerombolásában és az autonómiák kiépítésében rejlik. Így lehetővé válik az igazi személyi politika (*politique de la personne*) kibontakozása. Az individuális személyi szintről létrejött föderalizmus teremti meg az organikus szolidaritást; a perszonalista európai és világföderalizmus az egyetlen eszköz egy olyan periódus konfliktusainak a megoldására, melyben minden ember felelős embertársai cselekedeteiért. A föderalizmus az egyetlen eszköz a béke biztosítására és az országokat és népeket elválasztó határok megszüntetésére. Brugmans szerint Európában létre kell hozni azokat a politikai erőket, amelyek képesek a föderalizmust megteremteni. Az embereknek pedig egyesülniük kell a közös előmozdítására.¹⁸

A Montreuxi Kongresszuson¹⁹ az európai föderalisták leszögezték: Európában új politikai, gazdasági, szociális és kulturális struktúrát kell kialakítani. A föderalizmus Európában egy szintézist jelent, melyet az organikus szolidaritás és a szabadság elválaszthatatlan egysége teremt meg. Mindez olyan konkrét valóságok egyesítése és koordinálása útján jöhet létre, mint a nemzetek, a gazdasági rendszerek, és az európai politikai tradíciók; és csakis úgy, hogy mindezek autonómiájukat megőrizve alakulnak át. A föderalizmus olyan életteli jelenség tehát, amely fokozatosan alakul ki az emberek és csoportok közötti szövetségi politika során létrejött föderációs magokból (*nucleus federation*) kiindulva. Itt egy gazdasági szövetség, ott néhány állam közötti megállapodás jön létre. A néhány állam között így létrejött föderációs maghoz a többi állam csatlakozhat. Például az a célkitűzés, hogy a Saar és a Ruhr-vidék a gazdasági kooperáció központjává váljon csak úgy érhető el, ha az államok lemondanak az abszolút nemzeti szuverenitásról a gazdaság szervezése terén, és nemzetek feletti közös intézményeket hoznak létre. Egy ilyen autoritás az embereknek és a csoportoknak (autonóm szövetségeknek) – és nem a föderációban egyesült nemzetállamok kormányainak - felelős kormányzatából és bíróságából áll, és felfegyverzett védelmi testülettel rendelkezik. Az így létrejött európai föderáció pedig a világföderáció részeként a rendezőelvek harmóniáján nyugszik.

A Montreuxi Kongresszuson sikerült világosan megfogalmazni a gazdasági föderáció alapelveit is.²⁰ Ezek szerint a gazdasági föderációban résztvevő államok le kell hogy mondjanak a szuverenitásukról a gazdaság szervezése terén, és azt közös nemzetek feletti szervekre kell átruházniuk. A gazdaság szervezése területén decentralizáció kell hogy érvényesüljön. Mindez magában foglalja a vállalkozás, az

¹⁸ Hendrik Brugmans: *Fundamentals of European Federalism*. 27 August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 28-34.

¹⁹ EUF First Annual Congress: *General Policy Resolution*. Montreux, 30. August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 34-38.

²⁰ EUF First Annual Congress: *Economic Policy Resolution*. Montreux, 30. August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 39-41.

árak, a tőke és a személyek szabad mozgását a gazdasági föderáció területén. A gazdasági föderáció tagállamai autonómiát élveznek mindazon területen, amely nem tartozik a gazdasági föderáció hatáskörébe. Az európai föderációt azért kell létrehozni, mert ez az egyetlen út arra, hogy az európai országok meg tudjanak erősödni és ne váljanak a nagyhatalmak játékszerévé.

Az Európai Föderalista Unió azon az állásponton volt - szemben az unionistákkal -, hogy a nemzetállamok uniójában hinni a történelem tanúsága szerint veszélyes illúzió.²¹ A föderalisták elvetették az unionisták azon álláspontját is, hogy a föderalizmus Európa esetében azt jelenti, hogy a nemzeti szinteken magvalósultakat nemzetek feletti szintekre viszik: tehát a szuverenitást föderalista intézményekre transzformálják át. A föderalisták szerint mindez nem elég, az egész európai politikai struktúrát át kell alakítani: az alapokról kell kiindulni, s alulról felfelé kell építkezni.

A szocialista föderalisták az Európai Föderalista Mozgalomban szövetkeztek Spinelli és Rossi vezetésével. A Föderalisták Európai Uniójának államellenes teóriájához képest az európai föderalizmus szocialista hívei a demokratikus politikai intézményesség és a nemzetekfelettség elvét képviselték. Az amerikai vagy svájci típusú európai alkotmány hívei voltak.²²

A Hágai Kongresszus

A Hágai Kongresszus az európai politikai érdekek egyeztetésének a színtere volt 1948-ban. A kongresszus a perszonalista föderalisták befolyását tükrözte. A klasszikus alkotmányos föderalisták háttérbe szorultak, mivel Churchill újra hangsúlyozta, hogy szó sem lehet nemzetekfelettségről és európai alkotmányról. Ugyanakkor hajlott arra, hogy az újjászerveződött nemzetállamok a gazdasági, védelmi és politikai együttműködés érdekében mondjanak le a szuverenitás egy részéről.²³ A kongresszust megnyitó beszédében a perszonalista föderalisták vezetője Hendrik Brugmans²⁴ Churchill nézeteivel szemben hangsúlyozta, hogy a döntő kérdés az európai egység megteremtése. Ehhez mindenekelőtt a nemzeti szuverenitás szent dogmáját kell meghaladni. A gazdasági problémák ugyanis nem oldhatók többé meg nemzeti keretek között. Mindez csakis nemzetek feletti szervezetek útján lehetséges. A nemzetállami keretek meghaladásához szükség van föderalista kormányra és európai parlamentre. Beszédében megpróbált utat nyitni a funkcionalisták felé. Nyíltan védelmezte a proudhonisták perszonalista avagy integrál föderalista

²¹ Alexandre Marc: From Unionism to Federalism. May 1948. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 47-50.

²² Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 28.

²³ The Congress of Europe. May 7, 1948. The Hague. In: *Winston S. Churchill. His Complete Speeches 1897-1963*. 7. 7635-7639.

²⁴ Hendrik Brugmans: The Preliminary Question. 7 May 1948. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 51-55.

koncepcióját, mely szerint a dolgokat olyan közös szakértői testületek által kell szervezni, amelyek autonómok, de egyúttal egymáshoz is kapcsolódnak.

Az új Európa szervezésének kérdéseivel foglalkozó Hágai Kongresszus politikai, gazdasági, szociális és kulturális határozatai²⁵ jól tükrözik az európai szövetségi politika föderalista jellegét és a világföderáció eszméjéhez való kötődését a háború után. A kongresszus határozatai kimondják: az európai nemzetek alapvető érdeke a gazdasági és politikai unió kialakítása a biztonság és a társadalmi haladás érdekében. Az egyesült Európa alapvető láncszemévé kell hogy váljon a világegység megteremtéséért folytatott küzdelemnek.²⁶ Az európai nemzetek le kell hogy mondjanak szuverén jogaik egy részéről a gazdasági és politikai integráció előmozdítása érdekében. Létre kell hozni az európai gyűlést, amelynek feladata az európai gazdasági és politikai unió vagy föderáció (union or federation) alapelveinek a megfogalmazása és képviselése. Az európai unió vagy föderáció minden olyan európai nemzet előtt nyitva kell hogy álljon, amely demokratikus kormányzattal rendelkezik, s amely tiszteletben tartja az emberi jogokat.

A Hágai Kongresszus határozatai szerint a nemzetállami és a nemzetgazdasági keretek már nem alkalmasak az európai gazdaság helyreállítására, és fejlődésének biztosítására. A jövőben az európaiak csakis egy közös terv alapján együttműködve érhetik el, hogy a kontinens gazdaságilag megerősödjön. Szükség van tehát az európai gazdasági szövetség létrehozására, amely lehetővé teszi a kereskedelem szabadsága előtt álló akadályok eltávolítását, a vámok felszámolását, a pénz egységesítését, a lakosság termékekkel való megfelelő ellátottságát, és életszínvonalának emelkedésének a biztosítását. A szövetségen belül biztosítani kell az áruk és a tőke szabad áramlását, a pénznemek egységesítését, a költségvetési- és a hitelpolitika koordinálását, a vámuniót, és a szociális törvénykezés koordinálását.²⁷

A Hágai Kongresszus határozata a kultúra területén a nemzeti kultúrák szabad kibontakozása mellett érvel. Hangsúlyozza az emberi jogok tiszteletben tartásának a fontosságát. Szükségesnek tartja a nemzetek feletti legfelsőbb bíróság létrehozását, amelyhez az állampolgárok – vagy az állampolgárok csoportja – a vitás ügyeik rendezése érdekében fordulhatnak.²⁸ Hangsúlyozza, hogy az európai unió vagy föderáció alapelveit az ENSZ, és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának az alapelveivel kell összhangba hozni.

A Hágai Kongresszus európaiakhoz szóló üzenete a legnagyobb veszélyt Európa számára abban látja, hogy Európa megosztott és mindenütt határok akadályozzák a mozgást és a kommunikációt. Ha az európai népek szabad akaratuk által vezérelve nem egyesülnek, akkor számolniuk kell a veszéllyel hogy az európai egységet

25 *Europe Unites. The Hague Congress and After.* Hollis and Carter, London, 1949. 37-39, 68-71, 87-94.

26 *Europe Unites. The Hague Congress.* 38-39.

27 Uo. 70-71.

28 Uo. 88-89.

egy erős idegen hatalom erőszakkal hozza majd létre. Ha viszont szabad akaratukból egyesülnek és a tengeren-túli népekkel is szövetségre lépnek, akkor a világ legerősebb és legdemokratikusabb gazdasági és politikai hatalmát tudják kiépíteni. Az európaiaknak a sokféleség egységét kell létrehozniuk a modern életfeltételek közepette. Ez az út vezet az államjog, a nemzetközi jog és az emberi jogok harmóniája által teremtett „szervezett szabadság” felé, mely az európai kultúra célja. A Hágai Kongresszus tehát egy olyan Európa megteremtésére hívja fel az európaiakat, ahol a személyek és az áruk szabadon mozoghatnak, az eszmék szabadon áramolhatnak; ahol „Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata” garantálja a gondolkodás, a gyülekezés, a véleménynyilvánítás szabadságát, és a politikai ellenzékiség kifejezését; ahol az állampolgári és emberi jogok tiszteletben tartását az európai bíróság biztosítja; ahol az európai parlamentben egyesülnek a nemzetek képviselői; és ahol az emberek azonosulnak a fenti célokkal az élet minden területén.²⁹

A föderalista vízió veresége 1949-ben

A Hágai Kongresszus határozatai az unionisták és a föderalisták közötti kompromisszumot tükrözték. Nem volt világos, hogy az európai államok közötti szövetség unió (kormányközi szövetség) vagy föderáció lesz-e. Mindezt bizonyítja, hogy a legtöbbet azon vitatkoztak, hogy le kell-e mondaniuk az európai nemzeteknek a szuverén jogaik egy részéről a gazdasági és politikai integráció előmozdítása érdekében.³⁰ A föderalisták és az unionisták közötti vita ebben a kérdésben végül is csak az Európa Tanács létrehozása körül folytatott viták során dőlt el. Mindebben komoly szerepet játszott a funkcionalista teória képviselője, David Mitrany, aki nagyjából a Hágai Kongresszussal egy időben az unionistákhoz csatlakozott.³¹ Az unionisták és a funkcionalisták szövetsége világossá tette az európai politikai irányzatok közötti különbségek lényegét: A klasszikus föderalisták egy a nemzetekfelettség szellemében megfogalmazott mindenki számára irányadó alapszabály (alkotmány) létrehozásával akarták konkrétá tenni az Európai Egyesült Államok létrejöttét. A perszonalista föderalisták a perszonalizmus és az autonómia (szubszidiaritás) elvét érvényesítő európai föderalizmus hívei voltak. A funkcionalisták a legkülönbözőbb területeken való gyakorlati együttműködésre vonatkozó terveket akartak megfogalmazni és az ahhoz szükséges Európa-közi (kormányközi) együttműködési gépezetet körvonalazni. Az unionisták a nemzetállamok kormányai közötti klasszikus együttműködés hívei voltak. Hogy

²⁹ Uo. 94-95.

³⁰ Élisabeth du Réau: *L'Idée d'Europe au XXe siècle*. Edition Complexe, Bruxelles, 2001. 176.

³¹ C. Navari: David Mitrany and International Functionalism. In: D. Long and P. Wilson: *Thinkers of the Twenty Years' Crisis*. Clarendon Press, Oxford, 1995. 231-232.

mindezen elképzelésekből milyen típusú intézményekkel rendelkező Európa fog kijönni az csak az Európa Tanács megszületésekor dőlt el.

Az Európa Tanács Alapszabálya³² korántsem volt olyan hatékony a föderális kohézió teremtésében, mint az amerikai vagy a svájci alkotmány. Sőt, még konföderatív alkotmánynak is csak fenntartásokkal nevezhető, mert nem állítható, hogy a közös szervezetnek, a konföderális hatalomnak elegendő erőt biztosított volna. Nem állítható, hogy mint a tagállamok közös kormányzata elég hatékony lett volna a tagállamok szuverenitásával szemben. Az Európa Tanács végül is nem hozott létre egy európai alkotmányt és egy olyan hatékony európai konföderatív kormányt, melynek a tagállamok szuverenitása a közös ügyekben alá lett volna rendelve. Inkább a Népszövetségi Szerződéshez és az ENSZ Alapokmányához hasonlítható, amelyek nem is nevezik magukat alkotmánynak és nem hoznak létre nemzetközi kormányzatot a tagállamaik felett, hanem egyszerűen csak egy közös szervezetet. A közös szervezeten belül a kohéziót a demokratikus rendezőelvek harmóniája, és az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása hivatott megteremteni.³³

Churchill az Európa Tanácsot értékelő beszédében³⁴ hangsúlyozta, hogy az Európa Tanács az ENSZ-nek alárendelt regionális szervezet, amely nem rendelkezik a nemzeti parlamentekéhez hasonló törvényhozó és végrehajtó hatalommal. Mindezt a nemzeti parlamentek kezébe hagyja. A kormányok képviselői szabadon vitatkoznak egymással, javaslatokat tesznek minden téren – kivéve a védelem kérdését. Nem rendelkeznek azonban határozathozatali joggal, így nem szükséges végrehajtó hatalom sem. Lényegében a kormányok között szabad egyezkedés folyik, s a javaslatok a tagállamok parlamentjeiben dőlhetnek el. Kiemeli az Európa Tanács szerepét az emberi jogok védelmében.

Az európai föderalisták az Európa Tanács létrehozását a demokratikus Európa-gondolat egyik legnagyobb sikerének tartották, de csak az első lépésnek. Úgy gondolták, hogy a megkezdett integrációt egy európai alkotmánnyal, kormánnyal, föderatív kétkamarás törvényhozó parlamenttel, és bírói hatalommal rendelkező európai közösség létrehozásával kellene folytatni. A föderalista belga professzor, Henri Brugmans, aki aktívan részt vett az Európa Tanács létrehozása körüli vitákban például úgy gondolta, hogy az Európa Tanácsot a nemzeti érdekeket képviselő külügyminisztereknek sikerült megbénítaniuk, s így a szervezet az európai államok demokratikus szervezése szempontjából zsákutcába jutott. Hamarosan világossá vált ugyanis, hogy az igazi hatalom a nemzeti kormányok kezébe került. Brugmans szerint

³² Az Európa Tanács Alapszabálya. London, 1949 máj. 5. In: *Az Európa Tanács Válogatott Egyezményei*. Szerk.: Mavi V. Conseil de l'Europe-Osiris, Budapest-Strasbourg, 1999. 13-25.

³³ Derek W. Urwin: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Szerk.: Palánkai T. Corvina, Budapest, 2000. 42.

³⁴ The Council of Europe. August 17. 1949. In: *Winston S. Churchill. His Complete Speeches 1897-1963*. 7. 7841-7844.

az európai politikusok a második világháború után ismét elszalasztottak egy alkalmat az európai nemzeti problémák megoldására.³⁵

A föderalista Európa víziójának újjáéledése

Az Európa Tanács létrejötte után folytatódott tehát a vita a hagyományos kormányközi együttműködés támogatói (Nagy-Britannia és a skandináv országok) és a föderalisták között. A föderalisták a szövetségi állam (Bundesstaat) irányába akarták továbbfejleszteni a közös európai szervezetet. Az unionisták pedig mivel csak egy lazább államszövetséget akartak, mindezt ellenezték. Az európai államok szorosabb szövetségére törekvő szervezetek — többek között az Egyesült Európa Mozgalom, a Szocialista Mozgalom az Európai Egyesült Államokért, az Európai Föderalisták Szövetsége, az Európai Együttműködés Gazdasági Szövetsége, az Európai Parlamenti Unió, és a Páneurópa-mozgalom - képviselői memorandumokban fejtették ki az európai integrációra vonatkozó nézeteiket.³⁶

Jean Monnet az Európa Tanácsot zsákutcaként³⁷ értékelte, mivel megítélése szerint reális hatalommal nem rendelkező fórum volt csupán. Ezt szerinte jól bizonyítja az Európa Tanács Alapokmánya, amely lényegében a nemzetállami érdekekre koncentráló unionisták konföderációs típusú szövetségi politikájának a győzelmét tükrözte. Úgy látta, hogy az európai politikai és gazdasági együttműködés az unionisták és a funkcionalisták szövetsége révén a konföderalizmus szintjén maradt. Tovább lépésre az Európa Tanács keretei között szerinte nem volt esély.³⁸

Jean Monnet ugyancsak nem megfelelőnek tartotta a Marshall-segély lebonyolítása céljából alakult Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetet, amely a nyugat-európai kormányok közötti együttműködésen alapult, s az európai integrációhoz vezető út jelentős állomásának tekinthető. Azt a kifogást emelte, hogy a szervezet legfőbb intézménye, a Tanács olyan államok képviselőiből áll, amelyek megőrzik a teljes szuverenitásukat, s minden határozatot egyhangúlag hoznak. A szervezet tehát nem haladta meg a kormányközi együttműködés kereteit. Egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy a történelem azt bizonyította, hogy a szuverén nemzetállamiságban és a szuverén nemzetállamok kormányközi politikájában nem lehet megbízni. A háború elkerülése ezért csakis a nyugat-európai föderáció megteremtésével lehetséges. Ehhez pedig olyan nemzetek feletti intézményekre van

³⁵ H. Brugmans: *L'idée Européenne 1920-1970*. De Tempel, Bruges, 1970. 144-145.

³⁶ *Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung*. Bonn, Bonner Universitäts – Buchdruckerei, 1953. 252-301.

³⁷ Pascal Fontaine: *Jean Monnet. L'inspirateur*. Jacques Grancher, Paris 1988. 56.

³⁸ Lettre de Jean Monnet à Robert Schuman. [Paris] 15 aout 1950. In: *Jean Monnet Robert Schuman Correspondance, 1947-1953*. Ed.: Henri Rieben. Foundation Jean Monnet pour l'Europe. Centre de Recherches Européennes. Lausanne, 1986. 48-53.

szükség, amelyek képesek a nemzeti szuverenitás közös érdekeltségi területeken való alárendelésére.³⁹

Sem a hagyományos föderalisták, sem az Európa Tanácsot meghatározó unionisták, sem a funkcionalisták nem tudták elindítani az európai integrációt 1945-49 között. Az európai és a világgazdasági kérdésekre adott nemzetállami válaszok már nem voltak megfelelőek. A kormányközi kapcsolatok világa törékeny volt. A nemzetállami politikusok többsége a nemzeti érdekek képviselésével foglalkozott, s nem látta át a kor nemzetközi szintű gazdasági és társadalomszervezési igényeit. Mindez azt mutatta, hogy a nemzetállamok föderációja nem valósítható meg nemzetek feletti intézmények létrehozása nélkül, olyan területeken, ahol az együttműködés alapvető fontosságú, mint például a gazdaság és a kereskedelem. Az unionizmus és a funkcionális szövetsége nem jelentett áttörést a nemzetállami kereteken, a föderalizmus pedig nem indult el a politika szintjéről.

Az európai integrációt végül is a Jean Monnet által kezdeményezett és a Schuman-tervben foglalt föderalista-funkcionista szemlélet, és a nemzetek feletti európai intézmény és jog megteremtése indította el 1950-ben. Az integrációt az európai jog tiszteletben tartásán és folyamatos demokratikus reformján alapuló föderalista nemzetekfelettség és a kormányköziség közötti politikai harc tartja életben. Az integráció hajtóereje a föderalizmus szellemisége, amely a szuverenitás és autonómia harca közepette a személyi elven és az autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló nemzetekfelettséget erősíti. Richard Coudenhove-Kalergi, Altiero Spinelli, Denis de Rougemont, Hendrik Brugmans, Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Walter Hallstein, Leo Tindemans, Jacques Delors, Joschka Fischer mind-mind a föderalista Európa víziójának továbbgondolói. Szükség lenne az általuk javasolt víziók újragondolására.

Bóka Éva

39

Pascal Fontaine: *Jean Monnet. L'inspirateur*: 56-57.