

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS A FÖDERALIZMUS ESZMÉJE

A föderalizmus talán az egyik legvitatottabb eszme az európai gondolkodásban. Sokan gondolják manapság, hogy definiálhatatlan és zavaros: hol szétapróz, hol egyesít, s a kettő egymásnak ellentmond. Így mindenki arra használhatja a föderalizmus szót amire akarja. A Maastrichti Szerződés nyíltan szakít is a szóhasználattal 1992-ben egy nemzetek feletti és kormányközi kompromisszum eredményeként. Felmerül azonban a kérdés, hogy valóban el kell-e hinnünk mindezt? Nem csupán a történelem forrásaiban kialakult tévedésről van-e szó? A kérdés pedig nem kisebb horderejű, minthogy használható-e az európai történelemben oly sokat szereplő föderalizmus szó az EU esetében: van-e európai föderalizmus?

Az európai történelemben a föderalizmus eszméje a világföderáció klasszikus eszméjéhez kapcsolódott. Ez a személyi elven és a közösségi autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló, alulról felfelé építkező demokratikus és békés közösségszervezési elképzelés. A békés világföderáció és az annak részeként elképzelt európai föderáció eszméje, mint az európai államok háborús hatalmi politikájának az ellenzéke, évszázadokon keresztül jelen volt az európai történelemben.¹ Jelentős szerepe volt a demokratikus nemzetközi kapcsolatok elméletének a kialakulásában, és a demokratikus nemzetközi jogi gondolkodás fejlődésében. Olyan az expanzív háborús hatalmi politikát ellenző szellemi erőt jelentett, amely értelmet adott az európai kultúrának. A föderalisták a személyi elv és az autonómia (szubszidiaritás) elve alapján a 17. századtól kezdve, évszázadokon keresztül javasolták megoldásaikat a föderalizmussal szemben álló expanzív és központosító szuverén nemzetállami hatalmi politika ellen, mely világégésekhez vezetett, s a modern technikájú barbárság perspektívájával fenyegetett. Hosszú idő kellett ahhoz, mire a szuverén nemzetállami és nemzetbirodalmi társadalomszervezésről vallott eszmék téves volta elkezdett tisztázódni, s a személyi elven és az autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló demokratikus föderalista politika tért tudott nyerni az európai államszervezési gyakorlatban. Alább arról lesz szó, hogy a föderalista gondolkodás hogyan fejlődött a második világháborút követően napjainkig.

A föderalizmus irányzatai a második világháború után

A második világháború után alapjaiban kérdőjeleződött meg a klasszikus liberális nemzetállam alapú nemzetközi rendszer eszméje és közösségszervező gyakorlata. A problémát talán Polányi Károly fogalmazta meg a legvilágosabban: „A nagy átalakulás”² című politikai vitairatában határozottan állást foglalt amellett, hogy a klasszikus liberális nemzetállami piacgazdaság egy olyan elavult szisztéma, amely súlyos társadalomszervezési zsákutcákhoz vezetett, s tragikus történelmi események kiindulópontjává vált. Jól példázza ezt a fasizmus és a sztálinizmus. E tévutak kialakulására azért kerülhetett sor, mert a nemzetgazdaság érdekeit védő piacszabályozó intézkedések lebénítják a globális gazdasági

¹ Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág, Budapest, 2001.

² Karl Polányi: *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. Beacon Paperback Edition, Rinehart and Company, Inc. USA, 1957. Magyarul: Polányi Károly: *A nagy átalakulás: Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Napvilág, Budapest, 2004.

folyamatokat, mivel azok nem nemzetállami érdekek szerint működnek. A kormányok nem gazdasági célú piacsabályozása pedig olyan súlyos gazdasági válságok okozója, amelyek a nemzetállamok instabil nemzetközi rendszerének teljes összeomlásához vezetnek. Nyitva áll az út közveszélyes politikai kalandorok előtt, akik a szabadságeszmével és az önrendelkezési joggal visszaélve a mindent szabad politikáját követik.

A második világháború után a föderalista körök számára világos volt tehát, hogy a liberális nemzetgazdaság eszméje nem oldotta meg a szabadság dilemmáját. A megoldást a föderalista Európa eszméjének a megvalósításában látták.³ Az új utak keresése során határozottan elkülönült egymástól az unionisták és a föderalisták tábora. Az unionisták hangsúlyozták a liberális nemzetgazdasági politika reformjának szükségességét, de a szuverén nemzetállamokhoz, mint történelmileg kialakult államszervezési keretekhez továbbra is ragaszkodtak. A föderalisták a közös érdekeltségű együttműködési területeken a nemzetekfelettség megteremtését szorgalmazták: a szuverén nemzetállamiságot meghaladó új európai szövetségi politika megteremtésének a hívei voltak a személyi elv és az autonómia (szubszidiaritás) elve alapján. Három egymással szorosan összefüggő irányzatot képviseltek, aszerint, hogy hová tették a hangsúlyt az államok közötti együttműködésben: az alkotmányban foglalt intézményekre, a perszonalizmusra, vagy a funkcionista együttműködésre. Így a föderalista táboron belül elkülönültek a klasszikus alkotmányos föderalisták, az új európai perszonalista föderalisták, és a föderalista funkcionalisták. A klasszikus alkotmányos föderalisták az amerikai és/vagy a svájci alkotmány mintájára szerették volna létrehozni az alkotmánnyal rendelkező föderalista Európát. Az új európai föderalisták a proudhoni perszonalista föderalista irány hagyományait követték és a fokozatosan építkező kibővítéses föderalizmust támogatták. A föderalista funkcionalisták az ágazati gazdasági integrációs magból kiinduló, láncreakcióként terjedő, és a jogharmonizáció elve alapján működő európai integráció hívei voltak. A három föderalista irány kölcsönösen hatott egymásra, s jól kiegészítette egymást Európa építése során.

1. Alkotmányos föderalizmus

Az alkotmányos föderalizmus nézetrendszerét a legjobban talán az olasz ellenállási mozgalom jelentős alakjának, a szocialista Altiero Spinellinek a gondolatai jellemzik, akinek komoly szerepe volt a demokratikus európai politika létrehozásában. Az új Európa számára az utat Spinelli az évszázados föderalista hagyományok folytatásában, és a föderalizmus szellemiségének az újjáélesztésében látta. Spinelli gondolkodására nagy hatással volt a Hamilton, Madison és Jay nevével fémjelzett „A föderalista”⁴ politikai értekezés, és az amerikai alkotmány (1787). Mindezt jól példázza az egyik leghíresebb Európa-terv, a Ventotene Nyilatkozat, amelyet Altiero Spinelli és Ernesto Rossi fogalmaztak meg. A manifesztum az új európai föderalista állam programját vázolta: az új Európa közös európai haderővel rendelkezik; gazdasági közösség váltja fel a nemzetállami autarkiát; a közrend fenntartója a tagállamok autonómiájának az elvén alapuló föderalista állam. Az új Európában a választóvonal a nemzetállamokat a régi módon újjáépíteni akarók, és azok között fog

³ Bóka Éva: A föderalista Európa eszméje a háború után. *Európai Szemle*, 2004. 2. 89-102.

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

húzódni, akik egy szilárd demokratikus nemzetközi államközösség létrehozására törekszenek.⁵

Az alkotmányos föderalizmus másik jelentős képviselője az európai föderalista egységmozgalom (Páneurópa-mozgalom) létrehozója, Coudenhove-Kalergi volt, aki azt javasolta 1939-ben, hogy a második világháború után a svájci alkotmány mintájára hozzák létre az alkotmányos parlamentáris európai föderalista demokráciát.⁶ Coudenhove-Kalergit azonban a parlamentáris európai föderációt ellenző brit politika sikeresen háttérbe szorította.

2. Perszonalista föderalizmus

Az Európai Föderalisták Uniójában részt vevő meghatározó személyiségek, közöttük Denis de Rougemont és Hendrik Brugmans az új európai föderalizmus híveinek vallották magukat. A Montreuxi Kongresszuson 1947 augusztusában körvonalazták, hogy mit jelent az új európai föderalizmus. Denis de Rougemont a perszonalizmus és az ahhoz szorosan kapcsolódó szubszidiaritás elvének képviselője hangsúlyozta, hogy az új európai föderalisták mozgalma az európai emberekre, és az általuk létrehozott közösségekre koncentrál.⁷ 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, a vélemények különbözősége elfogadott; nincs kisebbségi probléma; az egység a sokféleségben elv érvényesül. A nemzetek, miként egy test, szerves egységet képeznek: minden nemzetnek megvan a nélkülözhetetlen helye, s egy koncertet alkotva funkcionálnak. A föderáció fokozatosan alakul ki, személyek és csoportok kombinálódása során, és nem egyetlen központból vagy egy kormány működése által: a föderalista állam az állampolgárokért van.⁸

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 rejlik. Így lehetővé válik az igazi személyi politika (*politique de la personne*) kibontakozása. A perszonalista föderalizmus érvényre jutása a társadalomszervezésben olyan organikus szolidaritást teremt, amely elvezet a békés európai, és világföderalizmus kialakulásához. A perszonalizmus és az autonómia (szubszidiaritás) elvén nyugvó föderalista államszervezés az egyetlen út egy olyan periódus konfliktusainak a megoldására, amikor minden ember felelős embertársai cselekedeteiért. Brugmans szerint Európában létre kell hozni azokat a politikai erőket, amelyek képesek a föderalizmust megteremteni, s a

⁵ Altiero Spinelli – Ernesto Rossi: Das Manifest von Ventotene, 1941. In: Walter Lipgens: *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945*. 36-44. Lásd még in: Walter Lipgens: *Documents on the History of European Integration*. 1. *Continental Plans for European Union, 1939-1945*. Walter de Gruyter, 1985. 471-484.

⁶ Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi: *Europe must unite*. Paneuropa Verlag, Glarus (Switzerland), 1939.

⁷ Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. In: Walter Lipgens and 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*. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991. 4. 26-27.

⁸ Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. 25-26.

nemzetállami határokat lebontani. Az embereknek pedig egyesülniük kell a közzé előmozdítására.⁹

A perszonalista föderalizmus ésszerű logikája az emberek alapvető békés és valóságos érdekein alapult: a társadalomszervezés központjába a személyeket, és az általuk szabad társulás útján létrehozott autonóm közösségeket helyezte szerte a világon. A demokratikus jövő („a globális civil társadalom”) perspektíváját jelentette, a mindenkori problémák békés megoldása útján haladva. E gondolkodás azonban csak fokozatosan tudott tért nyerni az európai kultúrában a szuverén nemzetállami múlt visszahúzó ereje miatt.

3. A föderalista-funkcionalista módszer: Jean Monnet

Jean Monnet, 1943 augusztusában Algírban megfogalmazott programjában¹⁰ az európai föderáció vagy „entité européenne” létrehozása mellett szállt síkra, mely a gazdasági egységet is magában foglalja. Hangsúlyozta, hogy a Comité Français de la Libération Nationale feladata, hogy kidogozza az ehhez szükséges programot, hiszen Franciaország magatartásától függ a tartós béke megvalósítása Európában. Az európai föderáció létrehozásának a szükségességét azzal indokolta, hogy a történelem azt bizonyította, hogy a háború után csak internacionalista módon lehet újjászervezni az államok közötti életet: a presztízs politikára és a protekcionista nemzetgazdaság kiépítésére törekvő szuverén nemzetállamok nemzetközi szisztémája egy letűnt korszakhoz tartozik. Ez a korszak borzalmas háborúkat produkált, bizonyította pusztító erejét, és működésképtelenségét. Ezért fontos lenne elérni, hogy a nemzetállamok többé ne a nemzeti védekezésre és a hadiiparra fordítsák ipari termelésük nagy részét.

Jean Monnet – és később vele egyetértésben Schuman is - hangsúlyozta, hogy az európai föderáció nem fog egy csapásra létrejönni, hanem csak fokozatosan tud kialakulni. A föderalista Európához vezető utat azonban előre kell látni, és a föderalista irányt minden körülmények között tartani kell. Ha ugyanis újra hatalmi politikát folytató protekcionista szuverén nemzetállami rendszer jön létre, akkor az emberiség újabb tragédiákra számíthat. A háború utáni újjászervezést Jean Monnet két szakaszban képzelte el: Az első szakaszban létrejönnek a demokratikus berendezkedésű és intézményrendszerű ideiglenes kormányok a felszabadult országokban, és ezekben a keretekben elindul az élet. Az emigráns kormányoknak meg kell egyezniük egymással abban, hogy országaikba való visszatérésük után nem folytatnak protekcionista gazdaságpolitikát, és lemondanak védővámok kiszabásáról. Ezzel elejét veszik a gazdasági nacionalizmus újjáéledésének. A demokratikus nemzeti intézmények és a vámmentes gazdasági politika kialakítása után európai békekongresszust hívnak össze, mely lefekteti az európai föderáció alapelveit. A Monnet által szorgalmazott új föderalista intézmények között szerepel például egy új európai nemzetek feletti nehézipari együttműködési szervezet létrehozása, és a repülőgépgyártás európai kontrollja. Javasolja továbbá a világtanács megalakítását is európai részvétellel.

Jean Monnet tehát a nemzetek feletti gazdasági együttműködés megteremtésére teszi a hangsúlyt, mely az európai föderációhoz vezető út első állomása. Szerinte az európai

⁹ Hendrik Brugmans: Fundamentals of European Federalism. 27 August 1947. In: Walter Lippens and Wilfried Loth: *Documents on the History of European Integration*. 4. 28-34.

¹⁰ Note de réflexion de Jean Monnet, Alger, le 5. août 1943. In : Internet, 2005, Historical documents: <http://www.eu-history.leidenuniv.nl>

föderalista gazdasági együttműködési intézményeken keresztül vezet az út a föderalista európai politikához.

A föderalista funkcionalizmus mint az európai integráció elindítója

Az európai integráció elindítójává végül is a Schuman terv vált (1950), mely a Monnet-módszerre épült. Ennek lényege a föderalizmus funkcionalizmussal való szövetkezése: az államok közötti gazdasági ágazati funkcionális együttműködés nemzetek feletti föderalista intézmények kereteiben való szervezése. Ez láncreakciót idéz elő, és a nemzetek feletti együttműködéshez más ágazatok, más területek, és egyre több ország kapcsolódik. Mindezzel párhuzamosan fokozatosan kialakulnak az európai föderáció intézményei a reális asszociatív szövetségi politika szükségletei szerint.

Jean Monnet mindig is azon a véleményen volt, hogy az európai egység megteremtéséért folytatott harc célja voltaképpen a jó intézmények létrehozása.¹¹ Felismerte, hogy a funkcionalista integráció csak akkor tud eredményt elérni, ha ahhoz olyan föderalista nemzetek feletti intézmények kapcsolódnak, amelyek az európai jog kialakulását, és a jogharmonizáció elvének érvényesülését biztosítják. Úgy gondolta, hogy ha az európai föderalista jogalkotás az ágazati gazdasági integráció területéről elindul, akkor ez folyamatosan továbbfejleszthető és demokratizálható lesz. Az európai jog és jogharmonizáció elveit ugyanis a politikának tiszteletben kell tartania. A nemzetállami érdekeket képviselő vezető politikusok tehát az európai jog és joggyakorlat alkalmazása során úgy munkálkodnak majd az európai integráció elmélyülésén, hogy közben a nemzeti szuverenitást nem kell megsérteniük. Mindez lehetővé teszi a nemzetekfelettség elvének egyre komolyabb térnyerését az európai integráció intézményeiben. Voltaképpen ez a logika rejlik az Európai Szén- és Acélközösség gazdasági ágazati integrációs föderalista-funkcionalista elméletében: erre épül a nemzetek feletti Főtanács intézménye, mint jogi precedens.

Jean Monnet voltaképpen az alkotmányos föderalista és a perszonalista föderalista irány mellett létrehozta az európai föderalizmus harmadik irányát: a föderalista-funkcionalista ágazati gazdasági integráció elméletét, melynek a hajtóereje az európai jogalkotás, a jogharmonizáció elve és a demokratikus intézmények. A politika szerinte csak ezúton kényszeríthető demokratikus játszmákra. Jean Monnet egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy senki sem tudja előre megmondani, hogy az európai jogalkotásból és jogharmonizációból kifejlődő demokratikus intézményeken alapuló Európai Közösség milyen lesz pontosan. Hiszen Európa formálása egy folyamat, mely a mindennapok gyakorlati alkotó munkáján alapul. A cél az emberek egyesítése, annak elérése, hogy az emberek saját belső meggyőződésből fakadóan akarjanak együttműködni. Az európaiak elindultak az Európai Egyesült Államok megteremtéséhez vezető úton a második világháború után, mivel a múlt szuverén nemzetállamai kereteiben a problémák már nem voltak megoldhatók. Az európai emberek az előtt a kihívás előtt állnak, hogy megteremtsék a békés egymás mellett élést Európában a közös demokratikus intézmények által kialakított szabályok szerint. Amennyiben az európai integráció új elmélete sikerhez vezet, akkor az jelentős lépés lesz a jövő világának új szervezeti formája felé.¹² Az európai egység és az európai identitástudat folyamatosan fog kialakulni. Az új intézményrendszer és az európai jog folyamatosan fűzi mind szorosabbra a

¹¹ Jean Monnet: *Mémoires*. Fayard, 1976. 449.

¹² Uo. 616-617.

nemzetek és az emberek közötti kapcsolatokat. Mindezt arra alapozza, hogy ha az államok és az emberek ugyanazokat a szabályokat és intézményeket elfogadják, akkor meg fog változni a gondolkodásuk és az egymással szembeni magatartásuk. S ez – szerinte – maga a civilizáció folyamata.¹³

A Schuman-Monnet elképzeléshez szorosan kapcsolódott az Európai Védelmi Szövetség tervezete, és az Európai Politikai Unió tervezete, mint az integráció következő lépései. Mindebben jelentős szerepe volt Altiero Spinellinek, aki azt hangsúlyozta Jean Monnet-val szemben, hogy szükség van az európai föderáció, mint politikai közösség létrehozására, és intézményei kialakítására. Az erre vonatkozó gondolatokat az Európai Politikai Közösség terve¹⁴ vázolja, mely Európa első alkotmányának tekinthető. Sokkal közelebb áll a föderalista szisztémához, mint a kormányközi modellhez: az Európai Közösség népek és államok olyan szövetsége, mely az emberi jogok alapelvén és az államok autonóm jogain nyugszik. A Közösség törvényhozó szerve a Parlament és az Európai Végrehajtó Tanács. A törvények megszavazása az egyszerű többségi elv alapján történik. A Parlament két házból áll: a Képviselőházból és a Szenátusból. A Képviselőházban a Közösség állampolgárainak a képviselői foglalnak helyet, a Szenátusban pedig a tagállamok állampolgárait képviselő szenátorok. Az Európai Végrehajtó Tanács a Közösség általános adminisztratív irányítója: elnökét a Szenátus választja, tagjait pedig az elnök nevezi ki. A Nemzeti Miniszterek Tanácsa a tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. Feladata, hogy a tagállamok kormányaival harmonizálja az Európai Végrehajtó Tanács intézkedéseit.

Európa első alkotmányterve szerint az Európai Közösség a svájci alkotmány (1848) mintája szerint létrehozott parlamentáris unió, mely azonban a Nemzeti Miniszterek Tanácsa révén helyet ad a konföderalista elképzelésnek is. Az igazi hangsúly azonban az Európai Parlamenten van, és nem a Tanácson. A föderalisták szerették volna, ha megvalósul. A nemzetállamok Európájának hívei azonban komolyan ellenezték a tervet, mert a föderalisták a nemzetállamok Európája helyett a nemzetekfelettség elvén és a Parlamenten alapuló európai gazdasági és politikai közösséget szerettek volna létrehozni.

A föderalisták és az unionisták közötti harc eredménye végül is az lett, hogy az európai közösség föderalista alapjait megteremteni szándékozó elképzelések közül egyedül a Szén- és Acélközösség vált valóra; az Európai Védelmi Uniót és az Európai Politikai Közösséget leszavazták. A föderalista alkotmány veresége következtében a közös európai kormányzás megoldatlan maradt: az unió „befejezetlen” volt. Az európai integráció további fejlődése szempontjából az Európai Szén- és Acélközösség alapszerződése lett a mérvadó. A föderalista-funkcionalista Monnet módszer sikeresnek bizonyult. A gazdasági együttműködés terén működött a láncreakció: létrejöttek az Európai Gazdasági Közösségek. Ugyanakkor a Spinelli által szorgalmazott - a perszonalizmus és az autonómia elve alapján működő - föderalista európai parlamentáris unió létrehozása továbbra is kihívás maradt.

Föderalista politika a kormányközi fordulat idején

Az unionista erők az európai kormányzás hiányát látva a klasszikus konföderatív kormányközi út követését látták az egyetlen járható útnak. Felmerült azonban a kérdés: mi

¹³ Jean Monnet: *A Ferment of Change*. Journal of Common Market Studies, 1. 1. 1962. 210-211.

¹⁴ Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community. In: Richard T. Griffiths: *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*. Federal Trust for Education and Research, London, 2000. 189-226.

legyen a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösséggel? Charles de Gaulle a kor befolyásos politikusa a szuverén nemzetállamok konföderációja mellett volt. A többi öt kormány azonban elérte, hogy a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösség életben maradt. A Luxemburgi kompromisszummal Charles de Gaulle olyan konföderalista kormányközi politikai fordulatot hajtott végre mely kényszerűen életben hagyta az Európai Gazdasági Közösséget. A gazdasági szervezés így fokozatosan levált a nemzetállami keretéről és közös európai irányítás alá került. Az európai politika számára megoldásként a kétszintű kormányzás lehetősége körvonalazódott: az EGK-t a nemzetek feletti Bizottság a Parlamenttel együttműködve irányítja; az európai politika irányítása az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács kezébe kerül, mely alárendeli magát az európai jognak, és a Tanács jogkörével megegyező jogokat tulajdonít magának.

A válságos helyzetben a föderalisták szerették volna elérni, hogy ne bomoljon fel az európai integráció. Mindezt jól példázza a Walter Hallstein – az EGK Bizottság elnöke – és Charles de Gaulle között folyó politikai küzdelem. Hallstein lényegében a Parlamenttel együttműködő Bizottságot szerette volna európai kormánnyá fejleszteni, s a Tanácsnak - a nemzetfelettséget segítő - közvetítő szerepet szánt.¹⁵ De Gaulle európai mítoszok kitalálójának és a hazátlan technokratákhoz tartozónak nevezte Hallsteint.¹⁶ Hallstein úgy ítélte meg a helyzetet, hogy De Gaulle politikája leblokkolta a már létező Európai Közösségektől az Európai Egyesült Államok létrehozásához vezető utat, s ezért végül is lemondott. Ez a győzelem azonban igen vitatható De Gaulle politikai céljai szempontjából, mivel Hallstein eltávolításával a független Európa céljának megvalósítása elérhetetlen messzeségbe került. De Gaulle végül is a konzervatív klasszikus konföderalista hatalmi politika híveként olyan demokratikus föderalista intézményes lendületet tört meg, amelynek az újrafelfedezése és kutatása napjaink kihívása. Nem szabad elfelejteni, hogy az európai autoritás hiányával a föderalisták is tisztában voltak. Ezért sorra javasolták a demokratikus európai föderáció intézményei kialakítását célzó jobbnál jobb reformterveket, amelyeket a kormányközi sorra leszavaztak. E javaslatokból azonban arra lehet következtetni, hogy az európai föderalizmus hívei – Charles de Gaulle nélkül is - megtalálták volna, hogyan lehet az európai autoritás kérdését megoldani nem unionista, hanem demokratikus föderalista módon az adott történelmi körülmények között. A Hallstein által képviselt utat például Jacques Delors folytatni tudta.¹⁷

De Gaulle politikája eredményeként a nemzetek feletti intézmények – Parlament, Bizottság, Bíróság – válságba jutottak. Az európai integráció elért eredményei veszélybe kerültek. Az egyetlen remény a folytatásra az maradt, hogy az állam- és kormányfők értekezlete és az abból kifejlődő Európai Tanács tovább tudja vinni az európai integrációt és életben tudja tartani a nemzetekfelettséget. E válságos helyzetben Jean Monnet is úgy gondolta, hogy csak így lehet keresztül menni a De Gaulle által okozott viharon. Mindezt azonban csak ideiglenes megoldásnak tekintette. Hangsúlyozta, hogy a föderalista irányt az

¹⁵ Walter Hallstein: *Europe in the Making*. George Allen & Unwin Ltd. London, 1972. 56-83.

¹⁶ Wilfried Loth: Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation. In: Wilfried Loth - William Wallace - Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?* Europa Union Verlag, Bonn, 1995. 187.

¹⁷ Jacques Delors: Vorwort. In: Wilfried Loth - William Wallace - Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?* 11-12.

állam és kormányfőknek is tartaniuk kell! Az irány pedig a nemzetállami szuverenitás nemzetek feletti intézményekre való fokozatos átruházása útját jelentette.¹⁸

De Gaulle politikájának hatására komoly viták bontakoztak ki az európai autoritást megtestesíteni képes intézményről. A vita alapját az képezte, hogy a föderalisták az Európai Közösség keretein belül keresték a politikai együttműködés megerősítésének a lehetőségeit, az unionisták pedig ezen kívül. A föderalisták a Bizottság és a Parlament jogkörének kibővítése során megerősödő nemzetekfelettségtől várták a nemzeti politikák összehangolását. Az unionisták pedig - az Európai Gazdasági Közösség meglévő struktúráját érintetlenül hagyva - az Európai Közösség keretein kívül keresték a tagállamok között szükséges politikai koordináció lehetőségét, és az azt szolgáló intézményt.

Az állam- és kormányfők végül is magukhoz ragadták a kezdeményezést. 1972-ben sor került a Közösség további fejlődésével foglalkozó párizsi csúcstalálkozóra. Majd 1974-ben a párizsi csúcstalálkozón az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy Európai Tanács formájában rendszeresen fognak találkozni. E politikai fordulat láttán Leo Tindemans, föderalista politikus (Belgium miniszterelnöke) az európai integráció perspektíváiról az állam- és kormányfők Európai Tanácsa számára készített tervezetében figyelmeztette a kormányokat, hogy ne térjenek vissza az 1950 előtti politikához. Javasolta, hogy az állam- és kormányfők vigyék tovább az integráció ügyét: szorgalmazzák a közös külpolitika és védelmi rendszer, a gazdasági és a monetáris unió, az európai szociális és regionális politika és a közös iparpolitika megteremtését. Határozottan elvetette a kormányközi kooperációhoz való visszafordulást, mivel úgy ítélte meg, hogy az európai problémák megoldásában ez nem segít. Az önző nemzeti attitűdhöz, a nemzetállami határokhoz és rivalizáláshoz való visszatérés szerinte igazi történelmi vereséget jelentene.¹⁹ Európa számára a föderalizmus és az annak kibontakozását szolgáló intézmények kialakítása a megoldás. Hangsúlyozza, hogy az európai unió csakis az alapszerződésekbe foglalt intézményes alapokon épülhet fel, s a közösségi intézményeket kell erősíteni. Ahhoz hogy az Európai Unió létrejöhön szükség van törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező nemzetek feletti európai intézményekre, amelyek az európai autoritást megtestesítik. E célból a föderalizmushoz való visszatérést szorgalmazta. Javasolta többek között, hogy a Bizottságból hozzanak létre egy a kormányoktól független végrehajtó szervet, amely átveszi mind a Bizottság, mind a Tanács feladatkörét a közös ügyek és politikák terén. Ezt a végrehajtó szervet a Parlament választja. Indítványozta továbbá, hogy az Európai Parlament képviselőit közvetlenül válasszák, mivel a Parlament megerősítése az egész unió demokratikus legitimitását erősíti. A demokratikus kibontakozással párhuzamosan pedig a Parlament súlya egyre növekedni fog, s igazi törvényhozó szervvé válik. Javasolta továbbá a Parlament két kamarássá való átalakítását: az első kamara a Nép Kamarája (Chamber of the People), a második kamara az Államok Kamarája (Chamber of States). Ez utóbbiba a nemzeti kormányok jelölnek képviselőket.²⁰

Az Európai Tanács szerepével kapcsolatban Tindemansnak összességében az volt a véleménye, hogy azért került sor a létrehozására, mert a gyakorlat azt bizonyította, hogy az alapszerződések intézményes struktúrája nem eléggé erős ahhoz, hogy Európa építése

¹⁸ Jean Monnet: *Mémoires*. 506, 589-606.

¹⁹ Leo Tindemans: *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. 11.

²⁰ European Union. Report by Leo Tindemans, 29-32.

számára elegendő állandó hajtóerőt biztosítson. Ezért vezették be az állam- és kormányfők alkalmankénti, majd rendszeres tanácskozását az Európai Tanács formájában. Az Európai Tanács feladatát a következőkben jelölte meg: segítse elő az unió határozathozatali kapacitásának a megerősödését; a problémákat átlátva szabja meg a közös politikák irányelveit. Hangsúlyozta, hogy az Európai Tanács alá kell hogy vesse magát az alapszerződésekben foglalt európai jognak.²¹ Remélte, hogy mivel az Európai Tanácsban az állam- és kormányfők a nemzeti autoritást a közös európai autoritás részeként képviselik, létrejön az a hajtóerő, amely Európa építéséhez szükséges.²²

A jelentésben foglaltakat az állam- és kormányfők nem fogadták el. Tindemans gondolatainak a szerepe azonban mindennek ellenére jelentős volt az európai integráció történetében. Azáltal, hogy a jelentés az Európai Tanács napirendjén szerepelt elősegítette a föderalizmus és a nemzetekfelettség elvének, valamint az Európai Közösség intézményeinek az életben tartását az Európai Tanács által képviselt kormányköziség megerősödése idején.

Összességében elmondható, hogy a hetvenes évek europesszimizmusa háttérbe szorította a föderalistákat, és lelassította az Európai Közösség nemzetek feletti intézményeinek fejlődését. Ugyanakkor mind a föderalista eszmék, mind az Európai Közösség nemzetek feletti intézményei életben maradtak. Nagy viták folytak a Római Szerződésben megalkotott formális struktúrára kívül létrejött Európai Tanács szerepéről. Az intézmények szerepének tisztázását sürgető Genscher-Colombo-terv eredményeként az Európai Tanács stuttgarteri ülésén általános nyilatkozatot adott ki, melyet az Európai Unióról Szóló Ünnepélyes Nyilatkozatnak kereszteltek el (The Solemn Declaration on European Union, 1983).²³ Ez megerősítette az érvényben levő intézményes gyakorlatot, kizárta azonban a Bizottság megerősítésének a lehetőségét. Az Európai Tanács ragaszkodott a politika területén betöltött központi szerepéhez. Ugyanakkor elfogadta tevékenységének a korlátait, amennyiben az Európai Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben az alapszerződések által a Tanácsnak biztosított hatásköröket tekintette a jogkörébe tartozónak. Ez lényegében azt jelentette, hogy a Tanács egy másik változatának volt tekinthető.²⁴ Lényeges eredményként könyvelhető el, hogy az állam- és kormányfők alárendelték magukat az európai jognak. Nem tértek vissza az 1950 előtti helyzethez: nem rombolták le a nemzetek feletti integrációt. Robert Marjolin, volt bizottsági tag, egy 1980-ban tartott előadásában a 70-es évek európai kríziséről megállapítja: a föderalizmus kétségtelenül háttérbeszorult, a nagy tervezés lendülete csökkent, de a föderalista hagyomány és a nemzetekfelettség továbbra is élt. De Gaulle tradicionális öntudatos nemzeti entitásokra alapozott Európája mégsem győzött, mert a nemzetek feletti közösségi intézmények léte és életben maradása mindezt megakadályozta. S talán ez volt a válságkorszak legnagyobb tanulsága.²⁵

²¹ Uo. 30.

²² Uo. 34-35.

²³ *The Solemn Declaration of Stuttgart*. In: Documents on the European Union. Eds.: A. G. Harryvan - J. van der Harst. Macmillan Press Ltd. New York, 1997. 214-217.

²⁴ Derek Urwin: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Szerk.: Palánkai Tibor. Budapest, Corvina, 2000. 213-214.

²⁵ Robert Marjolin: *Europe in Search of its Identity*. The Russel C. Leffingwell Lectures, September 9, 16 and 18, 1980. Council on Foreign Relations, Inc. New York, 1980. 76-77.

A föderalista taktika megújulása: a szubszidiaritás elvén alapuló „európai kormányzás”

A válságból a kiutat végül is Spinelli találta meg: a Monnet tervre épülő intézményes és politikai reformprogramjával megújította a föderalista elméletet. Nagy érdeme, hogy realizálta az európai politika kétpólusú – föderalista - kormányközi – voltát. A kormányközi politikát a föderalisták ellenzékének tekintette a demokratikus európai politikában. A föderalisták és a kormányköziek közötti kompromisszumként, javasolta a szubszidiaritás elvének a bevezetését az európai joggyakorlatba a tagállami és a közösségi kompetenciák megállapítása során.²⁶ Hitt abban, hogy a szubszidiaritás elve a hatalmi egyensúly biztosítójaként tud majd funkcionálni, s működésben tudja tartani az európai politikai küzdőteret. A szubszidiaritás elve azt a célt szolgálta tehát, hogy az európai kormány hiányát pótolva mintegy egymáshoz kösse az Európai Közösség nemzetek feletti és kormányközi intézményeit, s megteremtse a közösségi kohéziót, s ezáltal biztosítsa az integrációs folyamat életben maradását, és előrehaladását.

1983-ban, a European University Institute-ban (Firenze) elmondott híres beszédében²⁷ megfogalmazta a föderalista álláspont alapelveit. Hangsúlyozta, hogy a kormányközi kooperáció az integráció alapvető, de kétséges eszköze. Ennél sokkal biztosabb a gazdasági integráció során kialakult közös cselekvés területe az uniós intézmények irányítása alatt. Ezért az Európai Közösség megreformálásáért való harc során a közös európai intézmények megerősítéséért kell küzdeni. Ennek módja pedig reformtervek készítése és az Európai Parlament elé terjesztése, mely az európai politika aktív színtereként működő törvényhozó intézménnyé kell hogy váljon. Így érhető el, hogy az európai szellem ne kerüljön a nemzeti akarat irányítása alá.²⁸

Voltaképpen ez a cél vezeti a „Draft Treaty Establishing the European Union”²⁹ megfogalmazása során is. Ebben a Parlamentet jelöli meg a leendő európai föderáció irányító és törvényhozó szerveként: e feladatokat a Bizottsággal szorosán együttműködve kell ellátnia. A nemzetállami érdekeket képviselő Tanács és az Európai Tanács feladata a közös érdekek közvetítése a tagállamok és kormányaik felé, valamint a közösségi intézmények működésének, és a tagállamok közötti kooperációnak az elősegítése. Mindennek érdekében javasolta a Parlament és a Tanács közötti határozathozatali mechanizmus demokratizálását (art. 138). Ez a javaslat egy kétkamarás (az európai állampolgárok és a nemzetállamok érdekeit egyaránt képviselő) parlament perspektíváját vetítette előre.

A következőket javasolta föderalista politikai taktikaként:

1. Az Európai Parlament és a Tanács közötti döntéshozatali mechanizmus demokratizálása. A Parlament egyenjogúsítása a Tanáccsal
2. A vétőjog hatáskörének szűkítése

²⁶ K. Endo: *Subsidiarity & its Enemies. To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?* EUI Working Papers, European University Institute, San Domenico (FI) 2001, 23.

²⁷ Altiero Spinelli: *Towards the European Union*. Florence, 13 June 1983. Sixth Jean Monnet Lecture, European University Institute (Florence), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1983. 9-28.

²⁸ Altiero Spinelli: *Towards the European Union*. 19, 22.

²⁹ Draft Treaty Establishing the European Union. Adopted by the European Parliament on the 14 February 1984. In: *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Eds.: Roland Bieber - Jean-Paul Jacqué - Joseph H. H. Weiler. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1985. 306-328.

3. A közösségi gazdasági együttműködés céljainak következetes megvalósítása: az egységes piac és a monetáris unió megteremtése
4. A nemzetek feletti együttműködési területek fokozatos kiterjesztése
5. Az unió és a tagállamok közötti kompetenciák tiszta szétválasztása és meghatározása a szubszidiaritás elve alapján
6. Az Európai Parlament által kezdeményezett és keresztülvitt európai alkotmány megalkotása

Spinelli meg volt győződve arról, hogy megújulást Európában csak a személyi elven és a szubszidiaritás elvén alapuló föderalizmus jelenthet. Mindezek alapján egy olyan föderalista Európáról álmodott, amelynek kialakításában az állampolgárok aktívan részt vesznek, mint európaiak, s mint a saját nemzetállamuk polgárai. Az európai érdekek képviselőjének a színhelye az Európai Parlament, a Bizottság és az Európai Bíróság. Hangsúlyozta, hogy ezeket az intézményeket erősíteni kell, mivel ezek ellensúlyt képeznek a kormányközi politikával szemben.

Jacques Delors folytatta a föderalista hagyományokat: ő a perszonalista föderalizmus szellemiségét képviselte az integráció „Monnet- és Spinelli - módszer” által elért eredményei alapján. 1989-ben Bruges-ben elmondott beszédében³⁰ az állampolgárok és a nemzetállamok föderációjának a programját hirdette meg. Abból indult ki, hogy a világ eseményei azt tanúsítják, hogy a globális kölcsönös függőség szükségessé teszi az Európai Közösség intézményeinek a megerősítését és a szuverenitás közös gyakorlását. Ugyanakkor az igaz föderalizmus a szubszidiaritás elvén kell hogy nyugodjon. Beszédében, és a szubszidiaritás elvéről írt értekezésében egyaránt állást foglalt amellett, hogy nemzetállami keretek között kell hagyni, ami ott megoldható. Sohasem szabad nagyobb egységre rábízni azt, ami egy kisebb egység kereteiben jobban megtehető. A szubszidiaritás biztosítja mindenki számára azt a jogot, hogy olyan keretekben fejtse ki tevékenységét, ahol azt a leghatékonyabban tudja. Ugyanakkor mindentől szorosan elválaszthatatlanul a közhatalom kötelezettségévé teszi, hogy mindenki számára biztosítsa az egészben való részvételt. A közös európai politika gazdasági és szociális alapja egy olyan közös tér kell hogy legyen, amely olyan elvek alapján van megszervezve, amelyekkel minden személy és közösség identitást vállal. A szubszidiaritás elve teszi a föderalizmust a pluralizmus, a sokféleség, a patriotizmus és a nemzeti identitás megőrzőjévé Európában. Ugyanakkor az autonóm nemzeti egységek együttműködését a nemzetek feletti intézmények és az európai jog biztosítja.³¹

Delors a föderalizmus elvéhez való visszatérést azért tartja fontosnak, mert a pluralizmus elve és a szükséges intézményes reformok csak így valósíthatók meg. Szerinte a föderalizmus két alapelve: az autonómia elve és a részvétel szabálya. Az autonómia elve biztosítja a tagállamok identitásának a megőrzését és elhárít minden olyan kísérletet, amely az autonómia figyelembe vétele nélküli integrációra irányul. A részvétel szabálya pedig megakadályozza, hogy az egyik entitás a másikat alárendelje, ugyanakkor előmozdítja az egyezményben foglaltaknak megfelelő kooperációt.³² Delors szerint minden föderációt ezen szabályok szerint

³⁰ Jacques Delors: „Réconcilier l’idéal et la nécessité”. Devant le Collège d’Europe à Bruges, le 17 octobre 1989. In: Jacques Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. O. Jacob, Paris, 1992. 315-337.

³¹ Jacques Delors: „Réconcilier l’idéal et la nécessité”. 330; J. Delors: Le principe de subsidiarité. Au Colloque de l’Institut Européen d’Administration Publique à Maastricht, le 21 mars 1991. In: Jacques Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. Éditions Odile Jacob, Paris, 1992. 163-176.

³² Jacques Delors: „Réconcilier l’idéal et la nécessité” 331.

kellene kialakítani a történelmileg kialakult sajátosságok figyelembe vételével. Óva int azonban a föderációs példák – beleértve az amerikai példát is – kritikátlan másolásától. Hangsúlyozza, hogy az európai kontinensen olyan régi nemzeteket kell egyesíteni, amelyek erős tradíciókkal és személyiséggel rendelkeznek. Az európai integráció nem a nemzetek elleni konspiráció. Senki sincs arra kérve, hogy feladja legitim patriotizmusát. Hangsúlyozza továbbá, hogy Jean Monnet-val ellentétben ő nem csak az európai embereket, hanem a nemzeteket is közel akarja hozni egymáshoz. Szeretné, ha minden európai úgy érezné, hogy a Közösséghez is tartozik, s hogy az a második hazája. Ha ezt a nézetet elvetik, akkor a nacionalizmus uralma fog újra kísértetni Európában.³³

Az európai integráció Delors bizottsági elnöksége alatt olyan fontos eredményeket ért el, mint az egységes piac létrejötte, az Egységes Európai Okmány és az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés.

A három föderalista irány tehát sikeresen egészítette ki egymást. Az integráció el tudott indulni a föderalista-funkcionalista gazdasági ágazati integráció megteremtése révén, s a láncreakció működött a gazdasági szervezés terén. A politikai együttműködés kormányközi szinten maradt, de a kormányok elismerték a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösséget, és odáig senki sem merészkedett, hogy ezt szétrombolja. Sokminden valóra vált Spinelli alkotmányos intézményes politikai Európa tervéből is, amely Monnet gazdasági integrációs sikereire épült. Az általa javasolt szubszidiaritás elve elnyerte a kormányközi politikusok tetszését, mert pótolta az európai kormányzat hiányát. Jacques Delors perszonalista föderalizmusa sikeresen tudta továbbvinni a Monnet és Spinelli által elért eredményeket kedvező történelmi helyzetben. Létrejött az egységes piac, a szubszidiaritás elve az EU jogi rendezőelvévé vált, a föderalista-unionista kompromisszum eredményeként megszületett a Maastrichti Szerződés, mely a kétszintű kormányzás elvét meghonosító három pilléren nyugvó Európai Uniót hozott létre. Az első pillér a gazdasági együttműködés szabályait lefektető nemzetek feletti intézményeken alapuló Európai Közösségi Szerződés: létrejött az egységes piac. Mindez a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások mozgásának teljes szabadságát jelentette a 12 tagállam területén. A második és a harmadik pillér pedig a kormányközi együttműködésen alapuló Európai Unió Szerződés, mely a politikai együttműködést szabályozza a kül- és biztonságpolitika valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

A sikerek ellenére a föderalizmus eszméje azonban súlyos károkat is szenvedett a kormányközikkal kötött kompromisszumok során: a föderalizmus szó helyett az európai népek egyre szorosabb egységének a megteremtése (ever closer union) kifejezés került a Maastrichti Szerződésbe. Mindez mutatta a föderalizmus értelmezése körül kialakult vita komolyságát. A szerződés rögzítette a szubszidiaritás elvét, mely szerint a döntéseket az intézményi hierarchia legalacsonyabb fokán kell hozni. Az Európai Közösség csak azokon a területeken járhat el, ahol a kívánt cél nem érhető el tagállami eszközökkel. A probléma azonban ott volt, hogy a szubszidiaritás elvét mind a föderalisták, mind a kormányköziek másképpen magyarázták. Mindez a gyakorlatban ugyanazon intézményi struktúra másfajta működését jelentette. Így kérdésessé vált, hogy a szubszidiaritás elve meddig lesz képes életben tartani az Európai Uniót.

³³ Uo. 332.

A többszintű kormányzás elvén alapuló új típusú föderalista – kormányközi európai politika föderalista nézőpontból

Az 1992 utáni időszakot mindegyik tagállam valami új kezdetének tekintette. A vita arról folyt, hogy hogyan épüljön fel az új Európai Unió. Hogyan lehet struktúráját egyidőben bővíteni és mélyíteni? Megélénkült „a nemzetállamok föderációja” megteremtését célzó tervezgetés. Ezzel párhuzamosan a viták arról folytak, hogyan lehet a nemzetállamok közötti föderációt létrehozni egy olyan Európában, melynek államai demokratikus berendezkedésűek és amelyek számára az európai jog és jogharmonizáció az irányadó. Újabb és újabb elméletek jelentek meg, melyeknek szerzői régi – idealisztikusnak bizonyuló – elméleteket gondoltak újra. Ezek között érdekes és figyelemreméltó a neo-föderalizmus elméletének a fejlődése, és Joschka Fischer európai föderalizmust támogató beszéde.

A neo-föderalizmus elméletének megfogalmazását a brit John Pinder kísérelte meg a kilencvenes évek elején. Elmélete a Monnet-módszert elfogadó neo-funkcionalizmus és a föderalizmus szintézise. A neo-föderalizmus célul tűzi ki a gazdasági és a pénzügyi unió létrehozását, a Parlament és a Tanács közös törvényhozó hatalmának a megteremtését, a korábbi alkotmányos folyamatot teljessé tevő alkotmány megalkotását, és az európai állampolgárok aktív részvételét Európa építésében. Pinder 1991-ben összességében úgy látja, hogy a Közösség föderalista intézményei elég erősek ahhoz, hogy továbbvigyék az integrációt. Ugyanakkor az alkotmány megalkotásához nem elég az erejük.³⁴

Új lendületet adott a föderalista politikának Joschka Fischer Humboldt Egyetemen 2000 májusában elmondott beszéde.³⁵ Fischer hangsúlyozta az EU intézmények reformjának a szükségességét, mely égetően fontos a bővítés miatt. Azt javasolta – Robert Schuman gondolatait követve –, hogy térjenek át az államok szövetségéről az európai parlamentáris unióra. Ez nem kevesebbet jelent, mint hogy létre kell hozni a valóságos törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező kétkamarás Európai Parlamentet és európai kormányt, valamint az Európai Föderáció alkotmányát. Hangsúlyozta, hogy a föderáció és a nemzetállamok közötti tevékenységi és illetékességi körök megosztását alkotmányba kell foglalni a szubszidiaritás elve alapján. Arra az esetre, ha a szubszidiaritás elve által fenntartott föderalista - kormányközi egyensúly megbomlana, s az Európai Unió szétesne alternatívaként integrációs gravitációs centrum létrehozását javasolta: egyes országok új európai keretegyezményt kötnek egymással, mely az Európai Föderáció alkotmányának a gravitációs magját képezi.

Fischer víziója szerint a Monnet-módszer már nem eléggé hatékony. Létre kell hozni a föderalista alkotmánnyal és intézményekkel rendelkező Európai Uniót az elért eredmények alapján, s ezáltal mintegy „be kell fejezni az Európai Unió építését”. Így valósítható meg a Robert Schuman által elképzelt európai föderáció. Hangsúlyozza, hogy csak egy ilyen módon szervezett Európa tud részt venni a 21. században a globális gazdasági és politikai versenyben.

Európai jog és jogharmonizáció

³⁴ John Pinder: *European Community. The Building of a Union*. Oxford University Press, Oxford, 1991. 216-217

³⁵ Joschka Fischer: Vom Staatenverband zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. In: *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* Responses to Joschka Fischer. Eds.: Christian Joerges - Yves Mény - J.H.H. Weiler. European University Institut, San Domenico, Florence, 2000. 5-17. Magyarul: Joschka Fischer: Az államszövetségtől a föderációig. *Európai Szemle*, 2002. 2.

Az integráció hajtóerejének tekintett intézményes és európai jogi fejlődésről, valamint a jogharmonizáció elvéről összességében elmondható, hogy a válságok ellenére végül is beváltotta a föderalista-funkcionalista Monnet-módszerhez fűzött reményeket: az integráció folyamata életben maradt, és 2003-ra eljutott az alkotmányozás stádiumába.

Az Európai Gazdasági Közösséget föderalista szellemiségű alapítói a béke, a prosperitás és a nemzetekfelettség céljával hozták létre a második világháború után nemzetek feletti föderalista szellemben. Ugyanakkor a hidegháborús viszonyok és az atomfegyverkezési verseny közepette a nemzetállami érdekeket képviselő kormányközi unionista erők fokozatosan háttérbe szorították - az évszázados történelmi ellenzékét – a föderalistákat. A nemzetekfelettség elvének válságát mindenekelőtt a Bizottság jogkörének csökkenése és a nemzetállami érdekeket kifejezésre juttató Tanács szerepének erősödése mutatta. S hogy a Közösség az európai állampolgároktól milyen messze állt azt a Parlament szerepének jelentéktelen volta fejezte ki a legjobban. Az Európai Közösség intézményes és jogi szervezése mégis tovább haladt, jól tükrözve a nemzetállami kormányközi és a nemzetek feletti föderalista erők küzdelmének mindenkori állását. Így az Európai Közösségek alapító szerződéseit folyamatosan továbbfejlesztették a jogharmonizációs politika szellemében. Az Európai Közösségek egymástól elkülönülő intézményeit (Tanács, Bizottság) a három Közösség végrehajtó szerveinek egyesítéséről szóló szerződés (Merger Treaty, 1965) egybeolvasztotta; ezentúl már az Európai Közösség közös intézményeiről (Single Council, Single Commission) lehetett beszélni. 1985-ben az Európai Tanács ülése Luxemburgban elfogadta az Egységes Európai Okmányt, mely az alapszerződések módosítását és az egységes belső piac megerősítését tartalmazta, ugyanakkor a kormányköziség elvének a megerősödését jelentette. 1992-ben pedig a Maastrichti Szerződéssel létrejött az Európai Unió. Ennek megfelelően változtak az időközben már módosított alapszerződések, az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom szerződésének szövegei. Az unió pedig időközben fokozatosan új tagállamokkal bővült a társulási szerződések jogi egyezményes, jogharmonizációs és kompromisszumos útját követve.

Az Amszterdami Szerződés jelentősége föderalista szempontból, hogy a kormányközi harmadik pillérből átemelt kompetenciákat (rendőrségi és igazságügyi kooperáció bűnügyekben, emigráns és menekült politika) az első, Európai Közösségi pillérbe, s azokat az *acquis communautaire* részévé tette. Mindez közvetetten hozzájárult a Schengeni Egyezményben foglaltak – a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőkék szabad mozgása – teljesítéséhez, és a belső határok lebontásához. Az Amszterdami Szerződésben először fektették le uniós szinten az alapvető emberi jogok és szabadságok, valamint a non-diszkrimináció elvét. Lépések történtek továbbá – többek között - a környezetvédelem és az egészségügy területén való együttműködés kiszélesítésére. A föderalistáknak sikerült megerősíteniük a Parlamentet is: kiszélesedett a Tanáccsal való együttes döntéshozatali eljárások köre. A Bizottságnak a törvényhozásban játszott kezdeményező szerepe érintetlen maradt; a belső biztonsági kérdésekben a jogköre valamelyest kiszélesedett. A bővítés az előzetes menetrend szerint folytatódott annak ellenére is, hogy az átfogó intézményi változások el lettek halasztva. A csúcsertekezletek közül a nizzai történelmi jelentőségűvé vált: döntés született a bővítésről és a tagjelölt országoknak szánt intézményi helyekről. Az európai integráció jövője és az alkotmányozás kérdései pedig további intézményi reformokra és vitákra ösztönöztek. Az európai integráció végül is napjainkban eljutott az alkotmányozás stádiumába.

Európa építésének és az európai jog fejlődésének az eredményeit az európai alkotmányterv, 2003³⁶ foglalja össze. Az alkotmányterv létrehozta a többszintű kormányzás elvén alapuló új típusú föderalista-kormányközi uniót, mely föderalista, konföderalista, nemzetek feletti, kormányközi és funkcionalista elemekből tevődik össze. A föderalista elemek azonban túlsúlyban vannak a kormányközikkal szemben. Az európai föderalizmus a többszintű kormányzás, és a szubszidiaritás elvén alapul. A nemzetekfelettséget a nemzetek feletti intézmények, a hatáskörök megosztásának az elve, az európai jog és annak a nemzetállami jogba való beépülése jelenti a jogharmonizáció útján. Az alkotmány nem hoz létre föderalista államot, de létrehozta a föderalista Európát. A folytatható utat pedig valószínűleg a mindeddig túl eszmeinek bizonyuló perszonalista föderalista gondolkör újrafelfedezése és újragondolása fogja jelenteni. Ez ugyanis a Monnet-módszer, a Spinelli-módszer, és a Delors-módszer, valamint az integráció elért eredményei alapján minden bizonnyal felszínre hozza majd az európai állampolgárságban rejlő értékeket, és az ezeket képviselő intézmények is meg fognak születni.

Konklúziók

A történelem azt mutatja tehát, hogy magukat határozottan föderalistának valló jelentős személyiségek működőképes megoldásokat, és folytatható utakat találtak a demokratikus Európai Közösség építése során. Az Európai Unió alkotmánytervében, 2003 pedig a föderalista elemek túlsúlyban vannak. Sőt, ezek a föderalista elemek hosszú történelmi múltra tekintenek vissza az expanzív, központosító, és háborús hatalmi politikát folytató szuverén nemzetállamiság ellenzékeként. Így a föderalizmus elnevezést bátran lehet használni, hiszen a történelem azt mutatja, hogy van európai föderalizmus: a föderalisták a demokratikus európai politika egyik táborát alkotják a kormányköziek ellenzékeként.

A leglényegesebb dolog azonban, hogy a föderalista politika sikereinek köszönhetően napjainkban továbbfolytatódik a tervezgetés az Európai Unió demokratikus megreformálásáról. A kérdés változatlanul az, hogyan valósítható meg a békés világföderáció klasszikus eszméje, s azon belül a demokratikus európai parlamentáris föderáció. Az eredmények tagadhatatlanok a visszaesések ellenére is. Az európai föderalizmus politikai eszmetörténetének lendületes humanizmusa újabb és újabb demokratikus reformgondolatok megfogalmazására, és a folytatható utak felfedezésére ösztönöz, hiszen Európa demokratikus kibontakozása 2004-ben új lendületet nyert. Mindehhez komoly segítséget jelentene az európai föderalista tervek, elméletek, alkotmánytervek, és az elért eredmények újragondolása, valamint az európai föderalizmus államszervezési lényegének a megfogalmazása az európai állampolgár szempontjából a perszonalizmus és a szubszidiaritás föderalista elve alapján.

Bóka Éva

³⁶ Az európai alkotmány tervezete. In: Internet, 2004 www.eukonvent.hu; Lásd még in: Kecskés László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2003. 201-244.