

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI
ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

**A FÖDERALIZMUS HATÁSA
AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FEJLŐDÉSÉRE
ÉS SZEREPE AZ ALKOTMÁNYOZÁSI
FOLYAMATBAN**

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Vida Krisztina

Budapest, 2004

Vida Krisztina

**A föderalizmus hatása az európai integráció fejlődésére
és szerepe az alkotmányozási folyamatban**

**Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Világgazdaságtan Tanszék**

Témavezető: Prof. Dr. Kecskés László egyetemi tanár,
Pécsi Tudományegyetem, Jogtudományi Kar, Polgárjogi Tanszék
Jean Monnet professzor

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok Ph.D. Program

**A föderalizmus hatása az európai integráció fejlődésére
és szerepe az alkotmányozási folyamatban**

Ph.D. értekezés

Vida Krisztina

Budapest, 2004

Tartalomjegyzék

| | |
|--|-----|
| I. BEVEZETÉS | 6 |
| 1. A dolgozat célja | 6 |
| 2. Az alkalmazott módszer | 9 |
| 3. A szakirodalom áttekintése | 11 |
| 4. Fogalmi operacionalizálás..... | 15 |
| II. A FÖDERALIZMUS, MINT ESZME | 19 |
| 1. Az európai egységeszmék fő motívumai 1945-ig..... | 20 |
| 1.1. A legalapvetőbb szempontok a változó Európában | 20 |
| 1.2. Az európai egység, mint a tartós béke záloga (XIV-XVIII. sz.)..... | 21 |
| 1.3. Az egységeszmék új szempontjai (XIX. sz.-XX. sz. első fele)..... | 26 |
| 2. A föderális eszmék hatása az integráció kialakulásakor | 31 |
| 3. A föderalizmus helye a főbb integráció-elméleti irányzatok között | 37 |
| III. A FÖDERALIZMUS HATÁSA AZ INTEGRÁCIÓ FEJLŐDÉSÉRE | 47 |
| 1. A kezdetektől az Egységes Európai Okmányig | 48 |
| 2. A Maastrichti Szerződés és a föderalizmus | 56 |
| 3. Maastrichttól Nizzáig | 60 |
| IV. A FÖDERALIZMUS HATÁSA AZ UNIÓ JÖVŐJÉRŐL SZÓLÓ VITÁRA | 66 |
| 1. A Konventhez vezető út | 67 |
| 1.1. A vita elindul | 67 |
| 1.2. A nemzetállamok föderációját hangoztató megközelítések | 70 |
| 1.3. A föderalizmushoz közelebb álló megközelítések | 72 |
| 1.4. A vita lezárul | 75 |
| 2. Az Európai Konvent: alkotmányozó gyűlés?..... | 79 |
| 3. Az Európai Konvent Alkotmánytervezete és a föderalizmus | 85 |
| 3.1. Föderalizmus a Konventben..... | 85 |
| 3.2. Alkotmányos alapok | 88 |
| 3.3. Hatáskörmegosztás: föderális elvek? | 95 |
| 3.4. A főbb intézményi reformjavaslatok a föderalizmus tükrében | 99 |
| 3.5. Gazdasági kormányzás, pénzügyi rendelkezések | 105 |
| 3.6. Következtetések | 108 |
| V. A FÖDERÁCIÓ, MINT ÁLLAMFORMA: AZ EURÓPAI UNIÓ AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK, NÉMETORSZÁG ÉS SVÁJC RENDSZERÉNEK TÜKRÉBEN | 110 |
| 1. A föderáció, mint államforma legitimitásának forrása | 111 |
| 2. Alkotmányos alapértékek és alapvető jogok..... | 114 |
| 3. Intézményrendszer | 118 |
| 4. A hatáskörmegosztás gyakorlata..... | 126 |
| 5. Fiskális föderalizmus | 134 |
| 6. Összegzés | 142 |
| VI. KÖVETKEZTETÉSEK..... | 145 |
| IRODALOMJEGYZÉK..... | 156 |

I. BEVEZETÉS

1. A dolgozat célja

Az európai integráció történetét, fejlődését, sőt, előtörténetét tanulmányozni érdekes, és hálás feladat. A kontinens egységére, egyesítésére irányuló törekvések mind a történelmi eseményekben, mind az eszmetörténetben igen messzire – a középkorra nyúlnak vissza, és a történelem folyamán ha más-más formában is, de időről időre felbukkantak az európai egység eszméi. Mint ismert, mindez végül az európai integrációban öltött modern formát, ami 1952-ben az Európai Szén-és Acélközösségről szóló Párizsi Szerződés életbelépésével indult útjára. Az alapító atyák egyikének, Robert Schuman francia külügyminiszternek a szavait idézve a Franciaországot és Nyugat-Németországot, valamint a hozzájuk csatlakozó országokat összekötő kezdeményezés „egy a béke megőrzéséhez nélkülözhetetlen európai föderáció első kézzelfogható alapjait” teremtette meg.

A dolgozat elsődleges célja, hogy az európai integráció „fogantatása” pillanatától jelen lévő szervező elv, a föderalizmus helyét és létjogosultságát, különböző értelmezéseit és az Európai Közösségek/Unió fejlődésére vonatkozatható relevanciáját vizsgálja. Miután a bevezetőben tisztáztuk a dolgozat kulcsfogalmának értelmezését (I. fejezet 4. pont), a II. fejezetben röviden áttekintjük az európai egységeszmék – beleértve a föderalizmus – fő motívumait. Ennek segítségével egyrészt rávilágítunk arra, hogy ha elszigetelten is, de a korábbi századok során szinte mindig jelen volt az európai egységeszme (amelyen belül a föderalista értékek is megjelentek), másrészt, ebből az eszmei, gondolati örökségből talán jobban megértjük az integráció alapítóinak szándékát, hosszú távú elképzeléseit. Ezután érdemes a föderális eszmét, mint az integráció kialakulásakor ható egyik domináns elképzelést bemutatnunk, és megvizsgálnunk annak hatását az alapító szerződésekre, illetve általában az európai integráció elindulásának körülményeire. Mivel nem ez az egyetlen eszme, illetve elméleti modell,

amivel az európai integrációt eddig megközelítették, feltétlenül szükséges azt elhelyeznünk az integrációt modelláló többi elméleti iskola között, hiszen ezek érdekessége és relevanciája éppen abban áll, hogy mindegyik tartalmaz helyes állításokat az integrációról. Az elméleteket tehát nem kell feltétlenül egymást kioltónak tekintenünk, inkább olyan megközelítéseknek kell felfognunk őket, amelyek a maguk megállapításaival hozzáadnak valamit az Európai Közösségek/Unió, mint integrációs forma megértéséhez. A II. fejezet tehát a föderális eszme rövid történetéről, az integráció elindulásakor kifejtett hatásáról, valamint az összehasonlító elméleti megközelítésekről szól.

A III. fejezetben az integráció alakulását a föderális eszme „szemüvegén” keresztül tekintjük röviden végig, mérföldköveknek véve a szerződésmódosításokat. Az alapító szerződésektől az Egységes Európai Okmányig, innen Maastrichtig, majd Amszterdamban át Nizzáig tárjuk fel röviden a változásokat és mutatunk rá arra, hogy ez az elv kimondva-kimondatlanul mikor, hogyan, mely integrációs szereplőkön keresztül hatott az integráció fejlődésére.

A IV. fejezetben eljutva a jelenig, a dolgozat az EU jövőjét, várható fejlődési irányát tekinti át az Európai Konvent munkájának értékelésével. A Konvent nem kimondottan a nemzeti álláspontok ütköztetésére jött létre, hanem sokkal inkább a tagállamok, a tagjelöltek, az Európai Bizottság és az Európai Parlament képviselőinek részvételével egy össz-európai együttgondolkodásnak adott teret az Unió jövőjét illetően. A Konvent tehát egyrészt, mint döntés-előkészítő módszer, vagyis mint forma is fontos az uniós fejlődés szempontjából (és egybevág a föderalisták egyik fontos követelményével, a demokratikus alulról építkezés elvével), másrészt a Konvent munkájának tartalma is kulcsfontosságú a föderalizmus kérdéskörét vizsgáló dolgozat szempontjából, hiszen a testület egy olyan jövőbeli európai alkotmányra tett javaslatot a tagállamokat tömörítő kormányközi konferenciának, amely a korábbiaknál is több föderatív elemet tartalmaz. A

IV. fejezet célja tehát a Konvent Alkotmánytervezetének elsősorban a föderalizmus szemszögéből történő vizsgálata, értékelése.

Végül az V. fejezetben a föderalizmus gyakorlati megvalósulásáról: a föderális államokról lesz szó. Sor kerül a három legjellemzőbb típus, az amerikai, a német és a svájci modell összevetésére, és annak elemzésére, milyen következtetések vonhatók le mindebből az EU fejlődése szempontjából. Egyáltalán lehet-e a mai, vagy akár a jövőbeni EU-t a létező föderatív államstruktúrák segítségével modellálni? E fejezetben az összehasonlítás alapja szintén az Európai Konvent által elfogadott Alkotmánytervezet, hiszen a dolgozat lezárásakor (2004. március 15.) még nem fejeződött be a dokumentum véglegesítésével foglalkozó kormányközi konferencia.

Az Unió folyamatosan változó természetéből adódóan a záró, VI. fejezetben nem vonhatók le végső és megingathatatlan következtetések – jelen esetben éppen az alkotmányozási folyamat említett lezáratlansága miatt sem. A konklúziók ezért természetesen csak a dolgozatban vizsgáltak összefoglalására alapulhatnak és az abból levonható, a közeljövőre is vonatkoztatható tendenciákra vonatkozhatnak.

A dolgozat kiinduló feltevése az, hogy az európai integrációban folyamatosan jelen volt a föderális eszme. A Maastrichti Szerződéssel létrejött Európai Unió jelenlegi felépítésében és céljaiban (vagyis részben formájában, de különösen tartalmában) pedig már számtalan föderális elemet tartalmaz, ami az elemzőket – így e dolgozat szerzőjét is – feljogosíthatja arra, hogy az integráció evolúciójának vizsgálatakor a föderatív berendezkedés kialakulását tegye meg az Unió továbbfejlődésének lehetséges iránytűjéül.

A dolgozat másik kiindulópontja, hogy az integrációban a kezdetektől mindig jelen lévő föderalizmus kormányközi fékekkel tudott csak hatni. Ennek eredménye olyan – John Pinder találó szavaival élve – „inkrementális föderalizmus”, amelynek eredményeként az EU-ban a dolgozat V. fejezetében

tárgyalt öt kritériumból négy esetében (alkotmányozó politikai közösség, alkotmányos alapvető jogok, intézményrendszer és a hatáskörmegosztás gyakorlata) fedezhetők fel a működő föderációkkal is rokonítható elemek, anélkül ugyanakkor, hogy egy jól működő föderációhoz hasonlóan a közös költségvetés bevételi és kiadási oldala (fiskális föderalizmus) megközelítené a létező modelleket. Várhatóan az EU föderatív jellegű fejlődése a továbbiakban is fokozatos lesz, amely folyamatban az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete, illetve az elfogadandó Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés egy minőségileg új mérföldkő, de semmiképpen sem a végállomás lesz. A dolgozat végkövetkeztetése ezért nem az, hogy az EU föderációvá válásának vagyunk tanúi, hanem az, hogy a dolgozatban is kimutatott „inkrementális föderalizmus” az EU-t egyre több föderatív elemmel ruházza fel. Ez a tendencia feltehetően – ha kormányközi fékekkel is, de – tovább folytatódhat, ami az említett négy kiemelt szempontot illeti, de mindezt nem kíséri az a fiskális föderalizmus, ami a működő föderációk mindegyikének jellemzője. Mindaddig, amíg ez így van, az Unió „befejezetlen”, vagy „aszimmetrikus” föderáció lesz.

A tudományos célkitűzés mellett a dolgozat gyakorlati célja, hogy közérthető áttekintést adjon az integráció és a föderalizmus, mint szervező elv kapcsolatáról – és mindezt magyar nyelven hozzáférhetővé tegye a téma iránt érdeklődők számára. A dolgozat még általánosabb célja, hogy a maga módján hozzájáruljon annak az integrációs alakulatnak és folyamatnak a megértéséhez, amelyhez Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozik, és amelyet teljes jogú tagként mi magyarok is aktívan alakítunk majd – akár föderatív, akár más irányba.

2. Az alkalmazott módszer

E helyen először is a témaválasztásról és az időbeli lehatárolásról kell szólni. Régóta foglalkozom az európai integráció intézményi reformjával, és úgy gondolom, a tudományos vizsgálódást könnyebb úgy végezni, ha a

folyamatokat egy vezérfonalhoz igazítjuk. Számomra ez egy konkrét lehetséges struktúrát, a föderációt, illetve az erre irányuló törekvéseket, valamint ennek értékrendszerét – a föderalizmust jelenti. Az időszakot nem határoltam le szigorúan, mivel inkább a folyamatot akartam érzékeltetni. Ennek ellenére egyértelmű, hogy a föderalizmus-vitát lényegében a Maastrichti Szerződés életbelépésétől máig kell különös gonddal górcső alá venni, mert az Európai Unió létrejöttétől kezdődik el az az időszak, amikor az integrációban valóban megjelennek a föderatív elemek – elsősorban a célok, és részben az intézmények tekintetében. Továbbá ez az az időszak, amely éppen Maastricht problematikus ratifikációja, később pedig a keleti kibővülés miatt elindította az elmúlt évtizedre jellemző intézményi és döntéshozatali reformfolyamatot, amely az 1996-97-es kormányközi konferenciával kezdődött, és az Amszterdami Szerződéstől a Nizzai Szerződésen keresztül a Konventig, majd a 2003-2004-es kormányközi konferenciáig ível. Ezzel együtt természetesen tágítani kellett az időhorizontot, és szükséges volt visszautalni a kezdetekre, és az előzményekre, annak érdekében, hogy lássuk a föderalizmus megjelenési formáit, és azt, hogy ezek az elképzelések mennyiben járultak hozzá már a kezdetektől az integráció evolutív fejlődéséhez. Az Európai Konvent Alkotmánytervezetét pedig nem csupán annak aktualitása, hanem számos új föderatív vonása miatt érdemes hosszabban elemezni.

Végül az összehasonlító föderalizmust tárgyaló fejezetben a három kiválasztott föderáció és az EU vonatkozásában az adott föderáció/EU létrejöttének körülményei (oka, célja) mellett öt tényezőre koncentráltam: az alkotmányozó nemzet meglétére, az alkotmányos alapelvekre és alapjogokra, a föderális intézményrendszerre, a hatáskörmegosztás módjára és a fiskális föderalizmus néhány alapvető kérdésére.

A kutatáskor elsődleges és másodlagos forrásokra támaszkodtam. Elsődleges forrásnak tekinthető minden hivatalos közösségi, vagy tagállami dokumentum

– beleértve a Konvent anyagait –, az elméleti iskolák esetében pedig az adott irányzat képviselője által megalkotott modell, vagy tanulmány, az államformák összevetésénél pedig természetesen az Egyesült Államok, Németország és Svájc alkotmánya. Másodlagos forrásnak tekintendők a föderalizmus tárgyában megjelent különféle történeti munkák, cikkek, tanulmányok, elemzések, konferencia-anyagok. Természetesen nem csak a hagyományos könyvtári kutatás, hanem az internet, valamint elektronikus adathordozók is a segítségemre voltak, amelyeken mind elsődleges, mind másodlagos forrásokat tudtam elérni.

Ezen felül szakmai konferenciákon is részt vehettem munkahelyem, az MTA Világgazdasági Kutatóintézet keretei között, sőt az Európai Bizottság támogatásával 2003 folyamán egy hazai és egy nemzetközi konferenciát is szervezhettem az Európai Konvent és a kormányközi konferencia munkájáról, annak legfontosabb szempontjairól – a magyar Konvent-tagok részvételével. Fontos momentum volt számomra az is, hogy a Külügyminisztérium jóvoltából 2002 tavaszán személyesen is betekintést nyerhettem a Konvent tanácskozásába. 1999 őszén a bonni Zentrum für Europäische Integration meghívására egyhónapos kutatási ösztöndíjat kaptam, ami szintén segítette munkámat. Meg kell említenem a Szombathelyi Főiskola mellett működő Institute of Social and European Studies nevű intézményt is, amely egy doktoranduszokat támogató Phare-programon keresztül nagyvonalúan finanszírozott számomra kutatási költségeket – elsősorban szakkönyv-vásárlást.

3. A szakirodalom áttekintése

Az európai integráció intézményi felépítésével és döntéshozatali rendszerével, illetve ezek reformjával kapcsolatos szakirodalom zavarba ejtően bőséges mindhárom általam értett és használt idegen nyelven: angolul, franciául és németül. Ezen belül azonban a kifejezetten az európai föderalizmusra vonatkozó források mennyisége már valamivel áttekinthetőbb és kezelhetőbb.

Az alábbiakban a dolgozat struktúrájának megfelelően elevenítsük fel a legfontosabb nemzetközi, illetve hazai forrásokat.

Az európai egységeszmék történetéről többek között De Rougemont [1965], illetve Bóka [2001] ad részletes áttekintést, felvonultatva a történelem jeles íróinak, gondolkodóinak, tudósainak, államférfiainak az európai integrációra vonatkozó elképzeléseit. Ezen belül konkrétan a föderalizmus eszmetörténetéről szól Bosco [1991; 1992] kétkötetes könyve, amely a témát a Felvilágosodástól 1945-ig, illetve 1945-től Maastrichtig tekinti át, valamint Woodard [1995] tanulmánya az európai, illetve angol-szász föderális elképzelések történetéről. Az európai föderalista mozgalom kialakulásáról, a föderalisták eszméiről, a szerveződésük körüli konfliktusokról részletesen ír többek között Burgess [1991] és May [1997].

Érdekesség, hogy bár a föderális elképzelések mindig jelen voltak az európai integrációban, átfogó elméleti modell az euroföderalizmusról nem született. A nagy elméleti iskolák, illetve tanulmányok közül feltétlenül meg kell említenünk a funkcionalizmus atyját, David Mitranyt, és az 1960-as évekből a neofunkcionalizmus kidolgozóit, Haast és Lindberget, vagy Deutscht, a tranzakcionalizmus képviselőjét. Az integráció belső mozgató erőivel szemben a tagállamok önös érdekeit hangsúlyozó realista irányzathoz tartozó Hoffmann, vagy később Moravcsik [1993] alkotják többek között a másik tábor, amely az integráció kormányközi jellegét (Moravcsik értelmezésében már „liberális kormányközi” jellegét) és benne a „csökönös” (Hoffmann) tagállamok vezető szerepét hangsúlyozzák. Ezzel az irányzattal szemben alakult ki az institucionalizmus (pl. Pierson [1998]), vagy a többszintű kormányzás elmélete (Marks-Hooghe-Blank [1996]). Az 1990-es években már egyre több szerző elemezte az integrációt a föderalizmus szemszögéből, közülük tartozik von Bogdandy [1999], Pinder [1993; 1998], vagy Hrbek [2003] de föderalista modellt egyikük sem alkotott.

Az integrációs elméletekkel foglalkozók számára egyébként igen hasznos összefoglalót adott ki Nelsen-Stubb [1998] és Rosamond [2000], amelyek lényegében az elméletek szöveggyűjteményeként, illetve kézikönyveként segítik a kutatók és elemzők munkáját. Az elméletek frappáns összefoglalóját adják továbbá EU-jogi kézikönyveikben Craig-de Búrca [1999], illetve a magyar szerzők közül Kende-Szűcs [2002].

A föderális eszme integrációra tett hatását vizsgálja Burgess [2000] és Sidjanski [2001]. Előbbi az integráció elmúlt ötven évében tetten érhető föderális elképzeléseket és stratégiákat tekinti át rendkívüli alaposággal, színes és olvasmányos stílusban, utóbbi a mai és a jövőbeni Unió „precedens nélküli” föderációvá alakulásának már ma is meglévő elemeit, illetve az oda vezető utat tárja fel meggyőző következetességgel és logikával. Hasonló elemzések találhatók Bosco [1992] említett tanulmánykötetében is, ahol a föderalista mozgalmakról, illetve nagyhatású politikusokról találunk írásokat. Európa „föderalizálódását”, ennek költségeit, hasznát, illetve előfeltételeit tanulmányozhatjuk Hesse-Wright [1996] kitűnő munkákat összefogó kötetében, ahol az egyes szerzők jóvoltából politikaelméleti, alkotmányozási, gazdasági, sőt kulturális szempontú betekintést nyerhetünk a témába, és a néhány föderális európai országról szóló fejezet összehasonlító esettanulmányként is szolgál – ami az előző fejezetnél hasznosítható. Kifejezetten témánkba vág továbbá Andréani [2002] „What future for federalism?” címmel megjelent tanulmánya is.

A Konvent keretei között rengeteg javaslat, vitaanyag látott napvilágot a testület honlapján (<http://european-convention.eu.int>), amelyen természetesen a plenáris ülések, illetve a munkacsoportok jegyzőkönyvei is megtalálhatók (illetve minden elsődleges dokumentum és egy sor kommentár található a Centrum für Angewandte Politikforschung és a Verlag Bertelsmann Stiftung által közösen kiadott értékes CD ROM-on is). Annak érdekében, hogy a kutatás ne váljon parttalanná, a dolgozatban csak a föderalista ihletésű

előterjesztésekre, valamint a testület által elfogadott Alkotmánytervezetre koncentrálunk, mert a következtetések, valamint az EU jövője szempontjából is ennek van a legnagyobb jelentősége. De az alapvető dokumentumok mellett természetesen kialakult a Konvent munkáját figyelemmel kísérő és azt elemző szakirodalom is (pl. Hughes [2003], Wessels [2002; 2003], Hrbek [2003], vagy az olasz EuropEos kiadásában megjelent cikkgyűjtemény [2002], továbbá az Integration című német szakfolyóirat 2003 novemberi különszáma, illetve az említett CD-ROM-on publikált cikkek is segítették az elemzést.

Az Egyesült Államok, Svájc és Németország struktúrájának összevetésében segítségünkre vannak természetesen ezen országok alkotmányai (amelyek az internetről letölthetők). Ezen felül számos elemzés áll rendelkezésre, amelyek közül kiemelendő három tanulmánykötet. Burgess-Gagnon [1993], akik „Comparative Federalism and Federation” címmel adták ki rendkívül alapos munkájukat (amelyben az USA-ról, Svájcra és Németországra is találunk fejezeteket). Az Európa Tanács egyik szakbizottsága (European Commission for Democracy through Law) két kiadványa is segíti az összehasonlító elemzést. Az egyik egy konferencia anyagainak összefoglalóját adja „The modern concept of confederation” címmel [1995]. A másik kötet címe önmagában is magyarázza, miért releváns a dolgozat szempontjából: „Federal and regional states in the perspective of European integration” [1999]. E források segítenek lehetséges párhuzamok felállításában, sőt akár egy európai föderáció kritériumrendszerének kialakításában (ld. Burgess [2000]), valamint abban, hogy megfogalmazzhassuk, milyen következtetések vonhatók le mindebből az EU számára. A három kiválasztott föderációban a fiskális föderalizmus alapvető mechanizmusait részletesen írja le a „Fiscal federalism in Russia: problems, theory and practice” című tanulmány 7. és 8. fejezete Németországról és az USA-ról, valamint Dafflon [2002] Svájcra. Emellett az EU költségvetési rendszeréről és a fiskális föderalizmus hiányáról ír többek között Laffan [2001] és Szemlér [2003].

Mivel a föderális berendezkedés egyik „prototípusa” Németország, amelynek rendszerét a kooperatív föderalizmus modelljeként szokás említeni, nem meglepő, hogy a témának igen terjedelmes a német szerzők tollából született irodalma. Ezek közül meg kell említenünk többek között Rudolf Hrbek munkásságát, Hergenhan [2000], vagy Biebert [2002].

4. Fogalmi operacionalizálás

A dolgozatban használt, és a címben is említett kulcsfogalmat, a föderalizmus fogalmát tisztázni szükséges még az értekezés elején. A túlságosan magabiztos „definíció” helyett a szociológiától kölcsönvett operacionalizálás alkalmasabb lehet, annak ellenére, hogy itt a fogalom tisztázását az elméleti vizsgálódás szempontjából, és nem konkrét, empirikus felméréshez szükséges elvégezni.

A föderáció, a föderális, illetve föderalizmus kifejezések közös szótövének eredete a latin „foedus” szó, ami szövetséget jelent. A szó európai használatának történetét kutató Daffern [1991] kiemeli, hogy e kifejezés mellé kapcsolható a „fidere”, bízni ige is, mint ami szorosan kötődik a szövetség, illetve szerződés említett latin fogalmához. Az idegen szavak és kifejezések kéziszótára (Bakos [1994], p. 263) szerint a föderáció: 1. szövetség, szövetkezés 2. szövetségi állam; önálló kormányokkal rendelkező tagországokat összefogó, közös központi irányító szervekre épülő államszervezeti forma. Ugyanitt a föderalizmus definíciója így szerepel: 1. egy államnak a föderáció elvén alapuló szervezeti felépítése 2. a föderáció létrehozásáért küzdő mozgalom.

Ennek nyomán a dolgozatban föderalizmus alatt azt az eszmét, elképzelést, ajánlást, politikai irányzatot értjük, amely egy tetszőleges politikai közösség szervező elvének a föderális kormányzást teszi meg – azt a föderális kormányzást, amelynek legfontosabb ismérve az adott politikai egységen belül a hatáskörök vertikális területi megosztása, egy központi kormányzattal és a területi egységek bizonyos fokú autonómiájával, az „egység és különbözőség

optimális keveréke” (Rosamond [2000], p. 24) mellett. A föderalizmus tehát olyan eszme, amelynek középpontjában egyrészt a kormányzás, az alkotmányos felépítés, illetve jogrend sajátos formája áll, másrészt politikai-társadalmi értékrenden alapul. A politikai föderalizmus így az egység és a különbözőség, az egyenlőség és a hierarchia, az autonómia és az interdependencia kibékítésére alkalmas társadalom-szervező elvként értelmezhető (Lejeune [1995], p. 123), amelynek konkrét megvalósulási formája a föderáció, mint államforma. A föderalizmus sajátos értékrenden alapuló szervezeti elv, míg a föderáció az ennek megfelelő szervezeti forma (Burgess [1993], p. 5). Tehát föderalizmus létezhet föderáció nélkül, de föderáció nincs föderalizmus nélkül, sőt, ahhoz, hogy válsághelyzetekben is működőképes maradjon egy föderáció, a politikusoknak „föderális módon kell érezniük”, magukévá kell tenniük a föderalizmus értékeit (Burgess [1993], p. 108).

A föderációt úgy határozhatjuk meg, mint alkotmányos szövetségi államrendszert, amelyben „a törvényhozó hatalom megoszlik a központi törvényhozó testület és a szövetséget alkotó államok, vagy területi egységek törvényhozásai között. Az állampolgárok különböző ügyekben két különböző jogrendszernek vannak alávetve. A szövetségi államot alkotó minden egységben megtalálhatók mind a végrehajtó, mind a bírói testületek, melyek megfelelnek a szövetségi szinten felállított testületeknek. A hatalmi jogkörök elosztását az alkotmány szabályozza, és ezt egyoldalúan egyetlen törvényhozó testület sem változtathatja meg. (...) A törvényhozó hatalom megosztását [minden föderációban] a bíróságok biztosítják és ellenőrzik, mivel hatalmukban áll, hogy érvénytelennek nyilvánítsák a törvényhozást, ha az áthágja jogköre alkotmányban lefektetett korlátait.” (Politikai filozófiák enciklopédiája [1995], pp. 148-149) Alkalmazva Daniel Elazar immár referencia-értékűvé vált egyszerű, de annál találóbb definícióját, úgy foglalhatjuk tehát össze a föderáció lényegét, hogy az önálló kormányzást, plusz megosztott kormányzást jelent (Elazar [1991], p. xv).

A föderalizmus eszmeisége alapján megszülető föderációkkal kapcsolatban az alkotmányos-politikai berendezkedés (horizontális és vertikális hatalommegosztás) mellett további három fontos kérdés merül fel: létrejöttük körülményei, oka és célja, illetve fejlődésük iránya. Ami létrejöttük körülményeit illeti, itt a fő kérdés, hogy a hatalmat az egyes területi egységek ruházzák-e át az általuk létrehozandó közösségi szintre, vagy ezt a berendezkedést a központból alakítják-e ki. Ez alapján megkülönböztetünk asszociatív (alulról szerveződő) és disszociatív (fölről kialakított) föderációkat (Malinverni [1995], p. 41), amelyeket egyaránt szövetségi államoknak nevezhetünk. Ettől különbözik a konföderáció, azaz államszövetség, amely csak asszociatív módon jöhet létre, és amelyben a nemzetközi jogalanyiságukat megtartó államok szuverén jogainak koordinálása zajlik, szemben a föderációval, amelyben az államalkotó egységek szuverén jogainak megosztása, integrálódása történik meg, a föderáció kizárólagos nemzetközi jogalanyiséga mellett (Malinverni [1995], p. 41). A föderációk soha nem jöhetnek létre erőszakkal, hiszen éppen a pluralizmus, és a már említett politikai-társadalmi értékek jegyében alakulnak ki (Burgess [1993], pp. 6-7).

A föderációk létrejöttének eltérő történelmi helyzetben eltérő oka és célja lehet. Közös vonásként említhető ugyanakkor a béke megőrzése, a polgárok nagyobb biztonsága, a demokratikus és hatékony kormányzás, az alulról építkezés és rugalmasság fontossága, a nagyobb gazdasági térség jóléti előnyei, valamint a külső fenyegetettséggel szembeni egyesített erő (Chapman [1993], p. 69; Rosamond [2000], pp. 25-27). Ami a föderációk fejlődési irányait illeti, a legjellemzőbb tendencia a központosítás és a decentralizáció „harca”, amelyből koronként a területi egységek, máskor a központ kerül ki megerősödve, attól függően, milyen gazdasági-társadalmi érdekek dominálnak az adott föderációban. A legtöbb szakértő éppen ezért egyetért abban, hogy a föderációk, mint államformák nem foghatók fel statikus rendszereknek, hiszen ezeknek mindig van egyfajta belső dinamikájuk (Gagnon [1993], pp. 28-29),

illetve nem létezik egy univerzális föderális séma sem (Sidjanski [2001], p. 3), a működő föderációk mind struktúrájukban, intézményrendszerükben, mind a hatáskörmegosztás módjában eltérhetnek egymástól belső fejlődésük és hagyományaik szerint.

II. A FÖDERALIZMUS, MINT ESZME

Európai dimenzióban a föderalizmus, mint szervező elv, az európai egységeszmék kontextusában meghatározó elemként jelent és jelenik meg. A kérdés a középkortól foglalkoztatta a tanult embereket, akkor is, ha ennek valódi tétje a XX. század közepéig nem volt. Az európai egységtervek két legalapvetőbb motívuma a tartós béke megteremtése, illetve a nagyobb jólét biztosítása volt. Ennek eléréshez a legfontosabb eszköz szinte minden szerzőnél a közös intézmények felállítása, és közös jogrend kialakítása, miközben természetesen eltérő, egyedi szempontok is megjelentek. Hangsúlyozni kell, hogy évszázadokon át a különböző egységtervek mögött meghúzódó alapeszme a keresztényi hozzáállás, a tolerancia és az erkölcs volt. A nélkülözhetetlen eszmei megalapozottságot hatékonyan egészítették ki a XVII-XVIII. századtól megjelenő politika-elméleti alpművek (elsősorban John Lock, majd Montesquieu tollából).

Az európai egységtervek termékenyítőleg hatottak a második világháború alatt és után, amikor a békevágy felerősítette a világméretű és az európai egységtörekvéseket. Az egyik legmarkánsabb irányzat a föderalizmus volt, amelyen belül azonban több irányzat is elkülönült. Mindenesetre az európai föderációban hívók jelentős hatással voltak az európai integráció elindulására, és a föderalizmus az integráció történetében és fejlődésében folyamatosan jelen volt és van.

Mindezzel az integrációelméleteken belül csak a neoföderalisták foglalkoznak, és ők is csak az utóbbi két évtizedben. A korábbi nagy elméleti iskolák vagy az integráció mozgatórugóira, vagy a tagállamok és a nemzetek feletti intézmények közötti viszonyra koncentráltak. Az 1990-es évektől jelentkeztek olyan szintézisre törekvő elméletek, mint a többszintű kormányzás modellje, miközben újabban ismét egyre több tanulmányban bukkan fel az integráció föderalista szemléletű elemzése is.

1. Az európai egységeszmék fő motívumai 1945-ig

1.1. A legalapvetőbb szempontok a változó Európában

Az intézményesített európai egység, vagy föderáció¹ mindenek előtt az európai népek, államok közötti tartós béke megteremtésének zálogaként jelent meg. Ezt természetesen maga az európai történelmi tapasztalat indokolta, hiszen a 800-ban a pápa által a Német-Római Birodalom császárává koronázott Nagy Károly uralkodása volt hosszú évszázadokra a keresztény Európában az első és utolsó kísérlet a kontinens (nyugati-középső része) egységének és békéjének a kialakítására. Charlemagne halála után a birodalom felbomlott, és a középkori feudális széttagoltságban már nem beszélhetünk Európa földrajzi egységéről. Ugyanakkor, a keresztény vallás és kultúra, valamint a latin nyelv „átjárhatóvá” tette a kontinenst, és biztosította annak szellemi értelemben vett kohézióját.

A Luther által elindított reformáció, majd a harminc éves háború, és az azt lezáró vesztfáliai béke nyomán a XVII. századtól új folyamatok indultak el Európában. A keresztény univerzalizmusból kiemelkedő abszolutisztikus nemzetállamok határozták meg a kontinens új arculatát. Ebben a rendszerben az államokon belüli hierarchia és rend, míg a nemzetközi kapcsolatokban az anarchia és agresszió érvényesült. Hugo Grotius, holland jogtudós nyomán az egymás ellen indított háborúk² az államok közötti vitás kérdések

¹ Az elnevezést először Althusius, vagyis Johannes Althaus, kálvinista jogász és politikai filozófus használta és definiálta is a XVII. század elején. Az 1603-ban (majd kibővítve 1610-ben) megjelent, a föderalizmus elméleti alapjait lerakó mű, a „Politica methodice digesta” (A politika rendszeres elemzése) nem európai léptékű föderációra koncentrált, csupán egy föderáció általános működési elveit vázolta fel. A szerző szerint öt szinten építhető fel az állam: a család, a testület (vagy céh), a város, a tartomány, és a királyság/birodalom szintjén – és minden szint között a kapcsolat a bizalmon és szerződésen alapuló társulás/szövetség. Gondolatmenetének rendkívül fontos mozzanata az alkotmányosság. Althusius hangsúlyozta, hogy ugyan az uralkodó a szuverenitás letéteményese, de azt a városok és tartományok, mint a királyság alkotó részei – és mint a királlyal szemben alárendelt helyzetben, de mégis szerződészerű viszonyban állók – kollektívan gyakorolják (Politikai filozófiák enciklopédiája [1995], p. 21).

² Hugo Grotius 1625-ben megjelent „De iure belli et pacis” (A háború és a béke jogáról) című művében valójában nem általánosított, hanem csak az igazságos háborúk legitimitását vallotta. Az igazságos háború elvének tradíciója az ókorra nyúlik vissza, és egyik ismérve, hogy jogos okból indítják (pl. előkészületben lévő támadás megelőzése). Erről ld. Politikai Filozófiák Enciklopédiája [1995], pp. 212-215.

elrendezésének, illetve az érdekérvényesítés legitim eszközeként értelmezhetők³ a nemzetközi jogban – valójában 1945-ig.

Nem meglepő tehát, hogy az európai egységtervek kidolgozóinak elsődleges szempontja a népek közötti béke megteremtését garantáló, és az egyes uralkodók hegemonisztikus törekvéseit kordában tartó európai intézményrendszer, közös jogrend, majd ezt továbbgondolva egyfajta föderatív berendezkedés ajánlása volt. Az európai béke-törekvéseket egy további motívum is kiegészítette: a külső ellenséggel szembeni közös védelem, ami történelmi koroktól függően a török veszedelemtől a hidegháborús időszak tömegpusztító fenyegetettségéig terjedt. A békevágy és a közös védelem mellett az egységtervek másik fő motívuma a társadalomszervezés hatékony formáinak keresése és a jólét megteremtése volt. Az alábbiakban felidézett elképzelések az európai integráció mai szintjéről visszatekintve igen tanulságosak, hiszen szinte mindegyik tervnek van a mai EU számára is releváns eleme.

1.2. Az európai egység, mint a tartós béke záloga (XIV-XVIII. sz.)

Az európai egységesszmék áttekintésekor a középkorig, Dantéig mehetünk vissza az időben. A XIV. század elején Dante Alighieri „A Monarchiáról” szóló művében (1306) olyan „univerzális monarchiát” tartott szükségesnek, amelyben a független és egyenrangú fejedelemségek megtartják saját jogrendjüket, de a közöttük lévő konfliktusok rendezését és a béke megőrzését egy közös monarcha és közösen elfogadott törvények biztosítanák (Rougemont [1965], p. 4). Kortársa, Pierre Dubois jogtudós, hasonlóan Dantéhoz, a keresztény fejedelmek közötti béke megőrzését tekintette a legfontosabbnak, de ennek érdekében nem egy közös uralkodóban, hanem egy bölcsekből álló – és szankcionálási joggal is rendelkező – európai

³ A háborúzás általános tilalmát először csak az 1928-ban megszületett Briand-Kellogg Paktum mondta ki a Népszövetség keretei között, majd pedig a II. világháború után az ENSZ Alapokmánya rögzítette a háborúk egyértelmű és abszolút elítélését. Bokorné [1998], pp. 322-323.

törvénytörvényekben látta volna erre a garanciát (Rougemont [1965], p. 5). A Danténál megjelenő közös törvények és a Dubois-nál megjelenő európai szintű intézményrendszer alkotják a következő hét évszázadban megfogalmazott egységtervek legfontosabb elemeit. Így, bár e tervek a politika szintjén nem találtak meghallgatásra, bizonyosan hozzájárultak az európai összefogás lehetséges modelljéről való későbbi gondolkodáshoz.

A XV. században a cseh király, Pogyebrád György mai szemmel nézve is modern javaslattal állt a pápa és a keresztény fejedelmek elé. 1462-ben olyan Európát vázolt fel „Szerződés a szövetségről” című írásában, amelyben az önálló (bár korlátozott szuverenitású) tagállamok közös nemzetközi jogszabályoknak vannak alávetve, ügyeiket a közgyűlésben intézik, rendelkeznek egy európai bírósággal, valamint közös hadsereggel és közös költségvetéssel. Sajnálatos, hogy a pápa és a francia király éppen akkor vetette el ezt a javaslatot, amikor Európát a török szorongatta, és amikor igazán szükség lett volna az egységes fellépésre (Rougemont [1965], p. 5). Mintegy fél évezred kell hozzá, hogy az egymással folytatott háborúk után, és a külső fenyegetettségben európai államok egy csoportja hasonló döntésre tudjon jutni.

A XVI. század elején Rotterdami Erasmus vette fel az európai egység gondolat fonalát. Műveiben az európai nemzetek közötti békére helyezte a hangsúlyt, de az államok békés közösségének kialakítását nem intézményesített keretek között képzelte el (sőt az együttműködés hierarchizálását például egy „egyetemes monarchán” keresztül kifejezetten elvetette), hanem az uralkodók valódi keresztény magatartására, illetve a keresztény morálon alapuló jogállamiságra apellált (Bóka [2001], pp 36-37). Erasmus elképzelése a közös intézményrendszer hiánya miatt távol áll a többi egységtervtől, ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy közösen vallott értékek és szolidaritás nélkül hiábavaló lehet a mégoly tökéletesen kialakított intézményrendszer is.

A XVII. századtól jelentek meg az európai egységtervek mellett a világméretű szövetségről, világföderációról szóló elképzelések is. Mindenek előtt Emeric Cruce párizsi szerzetes „Le Nouveau Cynée” (1623) című értekezését kell kiemelni, mint az első olyan egységtervet, amely az egész világra vonatkozott, és amely a szuverenitásukat megőrző monarchiakon alapuló „univerzális béke univerzális köztársaságát” célozta meg. Az elképzelés fontos eleme volt a vallások közötti megbékélés és a szerző modern, a mai európai integráció fontos elemeit előrevetítő gondolkodására vall, hogy szorgalmazta a vámok eltörlését, a mértékrendszer egységesítését, nagy „fejlesztési projektek” beindítását (például a tengereket összekötő csatornák építését), valamint közös pénz bevezetését. Az új világköztársaság központi intézménye az uralkodók küldötteiből álló, állandó székhelyű tanács lett volna, amelynek jogában állt volna a vitás kérdések eldöntése (ugyanakkor a mai értékekkel ellentétesen az ellenszegülőkkel szembeni erőszakot is kilátásba helyezte). A szerző szerint ez a rendszer tartós békét teremtene, biztosítaná a gazdasági gyarapodást, az utazás és a kereskedelem szabadságát, és mivel ez mindenki érdeke, ezért azt remélte, hogy elképzelése nem marad utópia (Bóka [2001], pp. 39-40).

A XVII. században további két európai egységterv vált híressé. A hugenotta Maximilien Sully, a navarrai IV. Henrik király minisztere „Nagy Terv” címmel (1638) fogalmazta meg a maga európai egység-ideálját. A Nagy Terv alapgondolata, hogy (egy utolsó háború, és az európai határok megváltoztatása után elismert) tizenöt európai államból létre kellene hozni egy új típusú, konföderatív „Respublica Christiana”-t, amelynek alapvető indítókai a hegemoniára törekvő Habsburgok visszaszorítása, az európai hatalmi egyensúly biztosítása és a három fő keresztény egyház békés együttélésének megvalósítása volt. Ami az intézményrendszert illeti, az európai konföderáció központi intézménye az európai tanács lett volna, amelyben a nagy tagállamok 4-4, a kisebbek 2-2 képviselővel vettek volna részt, és feladatuk a szövetség bel- és külpolitikájának intézése, az egymás közötti vitás kérdések megoldása lett volna – közmegegyezéssel alapon. A konföderatív Európa középső szintje

az európai tanács alá tartozó hat (nyelvi alapon meghatározott) regionális tanács lett volna. A nyelvi és kulturális különbségek tiszteletben tartása mellett egyébként a Nagy Terv egyfajta francia politikai vezető szerepet is rejtett magában – többek között emiatt sem vált a maga korában népszerűvé. Ugyanakkor alapvető elemeire gyakran hivatkoztak az európai egység későbbi elkötelezett hívei (Bóka [2001], pp. 43-46).

A XVII. század végén az angol William Penn „Esszé az európai béke jelenéről és jövőjéről egy európai diéta, parlament, vagy szenátus létrehozása által” című művében (1693) az európai államok föderatív szövetségének kialakítását szorgalmazta. A központi intézmény az európai parlament lett volna, amelynek törvényei minden tagot köteleztek volna, és a vitás ügyek elrendezésére javasolta az európai bíróság létrehozását is. Penn ebben a szövetségben látta az európai béke garanciáját, ahol Oroszországot, vagy Törökországot is el tudta képzelni – a lényeg, hogy minden tagállamban érvényesüljön a jogállamiság, a szövetségben pedig a közösen kialakított jog⁴ (Bóka [2001], pp. 50-53). Penn elképzelésében éppen ez utóbbi mozzanat a legfontosabb elem a későbbi európai integrációs fejlődés szempontjából.

Az európai unió terve a XVIII. században Saint-Pierre abbé írásaiban tért vissza. A francia gondolkodó (akit XIV. Lajos és az abszolutizmus bírálata miatt kizártak az Akadémiáról) 1713-17-ben jelentette meg a „Terv az örökös békéről Európában” című munkáját, amelyben egy európai konföderáció tervét vázolta fel. A konföderatív Európai Szövetség alapja a belső szuverenitásukat megőrző államok közötti tartós béke, mint alapszabály, egy közös intézmény, az európai szövetségi tanács, és egy európai alkotmány

⁴ Penn figyelme később Amerika felé fordult, ahol kvéker emigránsként Pennsylvania alapítója lett, ezt követően pedig az amerikai angol gyarmatok föderális uniójára tett javaslatot (Woodard [1995], p. 4). Ezzel azt az elméleti vonulatot erősítette, amely a brit gyarmaton – még a függetlenségi háború előtt – angol fennhatóság alatt (királyi főmegbízott személyében) egyfajta föderációban látta a fiatal amerikai államszerveződés sikerét. Érdekes összefüggésként kell megemlíteni, hogy a XIX. században maga Nagy-Britannia részesítette előnyben (változó sikerrel) gyarmatainak föderalizálását, mint a gyarmatok (Ausztrália, Kanada, Dél-Afrika, India) fölötti ellenőrzés leghatékonyabb módját.

elfogadása. További fontos alapelem a haderők korlátozása és a gazdasági együttműködés elősegítése. Saint-Pierre-nél alapvető az adott európai status quo megőrzése, és emellett a tagállamok egyenjogúsága. Valójában ezek a szempontok inkább tekinthetők az európai integráció alapjainak, mint bármely korábbi elképzelés, miközben a terv a maga korában – ahogy arra a művet kommentárjaival együtt kiadó Jean-Jacques Rousseau is rámutatott – egyelőre irreális volt (Bóka [2001], pp. 56-65).

A francia forradalommal, illetve az Egyesült Államok alkotmányának megvitatásával és elfogadásával egy időben az angol jogász és filozófus, Jeremy Bentham is foglalkozott az egység kérdéseivel – elsősorban szintén a béke szempontjából. „Terv az egyetemes és örökös békéről” című, 1789-ben megfogalmazott művében szorgalmazta, hogy a helvét szövetséghez hasonlóan konföderációba tömörült és semleges Európa rendelkezzen közös védelmi rendszerrel (Rougemont [1965], pp. 7-8). Bentham úgy gondolta, hogy ennek a szövetségnek az alapját Franciaország és Nagy-Britannia adná, és nyitva állna minden európai (sőt, nem európai) ország előtt. Bentham „új internacionalizmusa” értelmében a békét az említett védelmi szövetségen, a fegyverzetkorlátozáson, a szabadkereskedelmen, a (pártatlan jogászok által megalkotott) nemzetközi jogon, illetve egy nemzetközi bíróság létrehozásán keresztül lehetne tartósan biztosítani (Bóka [2001], pp. 88-90). Bár az európai integrációban fordított a fejlődés – a közös jogrendre és a gazdasági integrációra épül rá nagyon lassan a közös kül- és védelempolitika, Bentham elképzelésének sok eleme ma is korszerű.

A XVIII. század végének meghatározó filozófusát, Immanuel Kantot is foglalkoztatta az egység, leginkább a világméretű egység kérdése – és nála is az elsődleges szempont a béke megőrzése volt. Kant alapállása az erkölcsös magatartás a politikában is: a politikának „térdet kell hajtania” az erkölcs előtt (Politikai filozófiák enciklopédiája [1995], p. 240). A francia forradalom után megjelent „Örök békéről” szóló művében (1796) hangsúlyozta, hogy az

emberiség történelmében eddig nem a béke és a háború váltakozott, hanem a háborúkat időnként csupán fegyverszünet szakította meg. Ilyen múlt után alapvető szemléletváltás szükséges: a nemzetközi jog helyett (ami önmagában hordozza annak megszegését, mivel azt nemzetállamok határozták meg) „kozmpolita” jogra és világméretű föderációra van szükség, ami garantálná a békét (Majocchi [1991], p. 22). Ebben csak olyan köztársaságok vesznek majd részt, amelyeket „felvilágosult” polgárok alkotnak. Az ilyen államok között – természetesen szabad akaratukból – megkötött föderatív szövetség tovább fog terjedni minden igazságos és békét óhajtó államra. Kant Althusiushoz hasonlóan hangsúlyozta, hogy a föderalizmus egy szerződéses kapcsolatrendszert jelent, és élesen szembeállította a föderációkat a központosított, és hatásköreit folyton növelő egységes államokkal. Ennek értelmében a föderációban látta biztosítottak nem csak az egyéni, de a közösségi, a regionális és a nemzeti szabadságjogokat is (Woodard [1995], p. 7).

1.3. Az egységeszmék új szempontjai (XIX. sz.-XX. sz. első fele)

A XIX. századra a béke megteremtése mellett a demokrácia, a közös jogrend és az általános jólét biztosítása került előtérbe, amit egyes gondolkodók nem csak az állam, hanem az egész kontinens, vagy akár az egész világ szintjén tartottak megvalósítandónak, és ehhez keresték a megfelelő intézményrendszert és struktúrát.

Az utópista-szocialista Henri de Saint-Simon gróf „Az európai társadalom megszervezésének tervében” (1815) olyan európai unió létrehozását sürgette, amelynek tagállamai azonos alkotmányos alapelveken működő demokratikus és parlamentáris államok, és a szövetségi szint is hasonló alkotmányos elveken nyugszik. A nemzetállamoktól független, csak a közös érdeket megjelenítő közös kormány, illetve a nemzeti, és azon belül is a legkülönbözőbb társadalmi-gazdasági érdekeket megjelenítő európai parlament volt tervének két legmodernebb eleme, ugyanakkor konzervativizmusára és a restauráció

melletti elkötelezettségére utal, hogy mindezek felett egy örökletes monarchát képzelt el, és hogy Angliának és Franciaországnak vezető szerepet szánt ebben az integrációs folyamatban (Bóka [2001], pp. 104-105).

A XIX. századra már több politikust, filozófust, művészt megihletett az amerikai államszerveződés föderális modellje, különösen miután megjelent Alexis de Tocqueville „Az amerikai demokráciáról” szóló híres műve (1835-40). Itt feltétlenül kell tennünk egy kis kitérőt a tengeren túli alkotmányos föderalizmus irányába, hiszen az amerikai föderalista gondolkodásmód, és annak eredményei nagy hatással voltak az európai egységeszmékre.

Az amerikai föderalista gondolat képviselői, Alexander Hamilton (az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagja, a Föderalista Párt későbbi vezetője), John Jay (ekkor külügyminiszter) és James Madison (az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egyik legaktívabb, legbefolyásosabb tagja, az USA későbbi, negyedik elnöke) 1787-88-ban jelentették meg híres sorozatukat, a „Federalist Papers”-t, ami a mai napig a tengeren túli föderális elvek alapművének számít. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben éppen ekkor zajló vitákkal egyidőben megjelenő első írásuk kiindulópontja az volt, hogy akik a történelemben eddig hatalomra jutottak, azok mind a „véletlen és az erő” segítségével kormányozhattak. Az amerikai nép akkor változtathat ezen, ha sikerül a „megfontolás és a választás” alapján létrehoznia egy „jó kormányt” (Hamilton-Jay-Madison [1961], p. 33).

Az Egyesült Államok 1789-ben hatályba lépett alkotmánya, és az első föderális kormány hivatalának megkezdése valódi áttörést hozott mindazok szemében, akik a föderalizmusról addig csak elmélkedtek. Maga Hamilton is kiemelte az új struktúra egyediségét, és legfőbb pozitívumát annak demokratikus jellegében (ti. a hatalommegosztás a központ és az államok között, jogi garanciák a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom szétválasztására, az emberek közvetlenül megválasztott képviselőiből álló

törvényhozás) jelölte meg. A demokratikus értékek mellett a „Federalist Papers” szerzői az amerikai államok közötti tartós béke zálogát is a föderációban látták. Azt hangsúlyozták, hogy a háborúk oka mindig is az egyes államok korlátlan szuverenitása volt – amit még a konföderáció sem tudott meghaladni. Egyedül a szuverenitást bizonyos fokig korlátozó föderációban kerülhető el a tagok közötti háború – és megfordítva: a föderális kormány garantálhatja polgárai biztonságát a külső agresszióval szemben (Levi [1991], p. 31-32). Ez utóbbi különösen fontos volt a függetlenségét alig tizenhárom éve kivívott fiatal államalakulat számára.

Az Amerikai Egyesült Államok a maga fejlődésével, fokozatos bővülésével, a tagállamok közötti békével és a rendszer prosperitásával hamarosan viszonyítási alappá vált Európában is. A korábbi századokkal ellentétben immár nem csak elméletben lehetett mérlegelni a föderalizmus előnyeit, hátrányait, hanem annak működését a gyakorlatban is figyelemmel lehetett kísérni, elemezni (bár nem ez volt az egyetlen példa, hiszen Európában a svájci konföderáció is sikeres múltra tekintett vissza – szintén példát szolgáltatva az európai egységről gondolkodók számára).

Mintegy hatvan évvel az USA alkotmányának elfogadása után Victor Hugo Párizsban már nyíltan agitált az Európai Egyesült Államok kialakítása mellett⁵, majd évekkel később még messzebbre merészkedett, és utópisztikus eszme-futtatásában azt írta, hogy Európa egy nagy, szabad, intelligens, gazdag, békés és barátságos nemzetté válik. A XIX. században Európa szerinte még

⁵ Szavai szerint: „Eljön a nap, amikor mindannyian, Franciaország, Oroszország, Itália, Britannia, Németország, e kontinens összes nemzete – anélkül, hogy elvesztené különleges kvalitásait, vagy dicsőséges egyéniségét – össze fog olvadni egy magasabb egységben, és megalkotja Európa testvéri közösségét. (...) Eljön a nap, amikor az egykori csatamezők a szabad kereskedelemre nyitott piacokká válnak, az emberek pedig nyitottak lesznek új eszmékre. Eljön a nap, amikor a puszkagolyókat és bombákat a népek általános választásokon leadott szavazatai, és egy olyan nagy szuverén szenátus igazságos ítéletei váltják fel, amely azt jelenti majd Európának, amit a Parlament Angliának, a Diéta Németországnak és a Törvényhozó Gyűlés Franciaországnak! Eljön a nap, amikor két nagy csoportot látunk majd: az Amerikai Egyesült Államokat, és az Európai Egyesült Államokat, kezét nyújtva egymásnak az óceánon keresztül, együttműködve a kereskedelem, az ipar, a művészetek, a tudomány területén, termővé téve a földgolyót, meghódítva a sivatagokat – a Teremtő szeme láttára, a teremtés jobbításán fáradozva.” (Rougemont [1965], p. 9)

csak formálódik, a XX. században valósággá válik, és századokkal később a folyamat a világméretű egyesülésben fog kiteljesedni, amit egyszerűen Emberiségnek neveznek majd (Rougemont [1965], p. 9-10)⁶.

Hugo kortársa és honfitársa, Pierre-Joseph Proudhon anarchista gondolkodó „A föderatív elvről” című könyvében (1863) a föderációkat, mint decentralizált társadalmakat a központosított állammal állította szembe. A föderációban az egyik legfontosabb szervező elv szerinte a jólét megosztása minden szinten. A központosított állam helyett a társadalom szervező elve az alulról építkező föderáció, amelynek keretében autonóm helyi közösségek saját akaratukból, spontán lépnek szerződéses kapcsolatba egymással. Így fokozatosan kialakulhatnak nagyobb régiók, sőt egy széles értelemben vett transznacionális föderáció is. Ebben a föderációban minden szint – hangsúlyosan az alapító helyi közösségek is – megtartják saját hatásköreiket, és a közöttük lévő kapcsolat alapelve egyfajta „társadalmi szerződés”, amely azonban nem a rousseau-i értelemben vett beolvadást jelenti a közösségek számára a nagy egészbe, hanem amely a kölcsönösségen („mutualizmus”) alapul. Proudhon ezt az elvet tekintette garanciának arra, hogy az autonóm egységek közötti konfliktusokat korlátozni/rendezni lehessen (Kinsky [1991], p. 93). Proudhon később nagy hatással volt a föderalizmus ún. perszonalista irányzatára, amely az 1930-as években bontakozott ki (és amelyről a II. fejezet 3. pontjában lesz szó).

Hugo és Proudhon tehát azok közé tartoznak, akik a föderalizmust már nem pusztán a béke megőrzésének zálogaként idézik meg, hanem ezen túl gazdasági, és társadalmi előnyöket is remélnék tőle. Ugyanakkor a XIX. század romanticizmusában, amikor a polgári nemzeti öntudat igen erősen jelen volt Európában, az európai föderációról gondolkodók kisebbségben voltak. De

⁶ Hugo gondolatai jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy Franciaországban megalakult a Nemzetközi Liga a Békéért és Szabadságért, és elindult a „Les États Unis d’Europe” (Európai Egyesült Államok) című folyóirat is (Woodard [1995], p. 8).

talán nem túlzás azt állítani, hogy az általuk is vallott szabadságvágy, a nemzeti függetlenség és önkifejeződés vágya, lelkesedésük a békében és jólétben élő Európa iránt – tekintve a kor realitásait – ugyanúgy a romantikához és az idealizmushoz kötötte őket. Ellentmondást azért sem kell látnunk a föderalisták és a nemzeti önrendelkezést hangsúlyozók között, mert a föderációban gondolkodók éppen ebben a struktúrában látták a nemzetek szabadságának garanciáját, és annak ellenszerét, hogy a nagyhatalmak leigázzák a kisebb népeket. A XIX. században – részben a hegeli dialektika hatására – egyre inkább az a nézet terjedt el, hogy előbb le kell zajlania a nemzeti újjáéledésnek ahhoz, hogy a nemzetek föderációba tudjanak/kívánjanak lépni egymással. Nem kell elveszíteni a nemzeti jelleget, miközben a nemzeti kereteket és az egymás ellenében megnyilvánuló nacionalizmust meg lehet haladni (Majocchi [1991], p. 161).

Az Amerikai Egyesült Államok modellje a XX. században is sokakat megihletett Európában. Itt kell megemlíteni a kevésbé ismert német származású brit gyárost, Sir Max Waechtert, aki 1924-ben „Az Európai Egyesült Államok, avagy hogyan töröljük el a háborút?” címmel jelentette meg gondolatait. Ezek lényege az a rendkívül modern meglátás volt, hogy Európa csak akkor teremthet tartós békét, illetve csak akkor nem veszíti el véglegesen a versenyt Amerikával, sőt az akkor már felemelkedő Japánnal szemben, ha létrejön a közös piacon alapuló európai föderáció (Woodard [1995], p. 9).

Az 1920-as években indította útjára a pán-európai mozgalmat Richard Coudenhove-Kalergi gróf is, aki Pán-Európa című művében egy európai föderális unióért emelt szót. Az európai egység terve – részben Kalergi gróf hatására – Aristide Briand, francia külügyminiszter jóvoltából került a nagypolitika szintjére 1929-ben, amikor a Nemzetek Szövetségében beterveztette, majd 1930-ra konkrétan is kidolgozta elképzeléseit a vám- és politikai határok nélküli, közös pénzt használó „Európai föderális unióról”.

Bár a kezdeményezés fogadtatása igen ellentmondásos volt, annak nyomán a Nemzetek Szövetségén belül létre hívtak egy, az „Európai Unió” lehetőségeit elemző bizottságot (Lamb [1991], pp. 264-270). A kor szelleme azonban ekkor már egyáltalán nem kedvezett az európai integrációs törekvéseknek.

Az európai unió, vagy európai föderáció híveit azonban a II. világháború borzalmai sem törték meg, sőt, a ma is ismert európai föderalista eszmék éppen az ellenállás alatt kristályosodtak ki. Az 1940-es évek elején az antifasiszta ellenállók körében egyre erősödött az a meggyőződés, hogy a tartós békét, valamint a gazdasági rendet Európában csak az egység biztosíthatja. Az olasz Altiero Spinelli és Ernesto Rossi által 1941-ben megfogalmazott és később titkos kiadásban terjesztett Ventotene Kiáltvány⁷ is az európai föderációt sürgette, és egyben a Spinelli vezetésével 1943 augusztusában megalapított Európai Föderalista Mozgalom politikai programjává vált.

Rossi és Spinelli, majd hozzájuk hasonlóan más föderalisták is, a befelé központosított, kifelé imperialista nemzetállamokat tekintették minden háborús tragédia okozójának. A kommunista és a liberális ideológiákból egyaránt kiábrándult két olasz politikus a föderalizmusban találta meg a kivezető utat a nemzetállamok egymás rovására történő „fejlődésének” zsákutcájából, és ezt az eszmét tették meg a háború utáni új világrend leginkább kívánatos szervezőelvének (Bosco [1992], p. 51).

2. A föderális eszmék hatása az integráció kialakulásakor

A modern európai föderalizmus kialakulása a II. világháború idejére, illetve az azt követő évekre tehető, amelynek alaphangját az említett Ventotene Kiáltvány adta meg. Az ellenállás alatt egyre több politikus és gondolkodó vélte úgy, hogy az európai válság megoldása csakis a föderáció lehet, hiszen

⁷ The Ventotene Manifesto. For a free and united Europe – a draft manifesto.
<http://www.federalunion.uklinux.net/archives/ventotene.htm>

olyan struktúrára van szükség, ami nemcsak tartós békét teremt, de kizárja a hegemoniát is (miközben hangsúlyozták, hogy a fő ellenség nem Németország, vagy a német nép, hanem a nacionalizmus szélsőséges megnyilvánulási formája (May [1997], p. 2). Bár a II. világháborút lezáró béketárgyalások egyértelművé tették, hogy nem lesz lehetőség az össz-európai egység megteremtésére, az európai föderalisták egyre aktívabban szervezkedtek, és hallatták hangjukat a háború utáni európai (pontosabban nyugat-európai) struktúrák kialakításakor.

Az európai föderáció elkötelezett hívei már 1944-től tartottak összejöveteleket a semleges Svájcban⁸, ahol 1946 szeptemberében el is fogadták a Hertensteini programot⁹ a föderális Európáról. 1946 decemberében 16 ország több mint 50 föderalista szervezete megalakította a Föderalisták Európai Unióját, amelynek fő célja az egyesített Európa kialakítása volt – olyan egyesített Európáé, amely akár egy kialakuló világföderációba is bekapcsolódhat (May [1997], p. 4). A Föderalisták Európai Uniójának tagjai kinyilvánították, hogy „szabad, demokratikus, föderalista társadalmat kívánnak, amely az egység a különbözőségben eszme alapján biztosítja Európa szociális haladását.” (Horváth [1997], p. 11). A Föderalisták Európai Uniója (European Union of Federalists, EUF) tehát gyűjtőszervezetként működött, mintegy 200 000 fős tagsággal a legtöbb nyugat-európai országból. Ekkorra az EUF-on belül már elkülönültek a világföderációban hívők és az európai egységet szem előtt tartók, és az előbbieket idővel ki is váltak a szervezetből (May [1997], p. 5).

Az európai egységről gondolkodók egyik legfőbb szellemi irányzata a perszonalista (integrista) irányzat volt. Ennek alapja az 1930-as években

⁸ A II. világháború alatt Svájcba menekült gondolkodók, politikusok között ugyan egyetértés volt abban, hogy az európai és a világbékét csak összefogással lehet megteremteni, de a hogyan kérdésében nem volt teljes az összhang. A módszert illetően legalább kétféle nézet volt jelen: a föderalistáké és az ún. internacionalistáké (akik inkább a nemzetközi együttműködés módszereit hangsúlyozták), de ezen belül is sokféle eltérő hangsúly, szempont merült fel. A földrajzi kiterjedtség szempontjából a legfőbb eltérés az európai és a globális dimenzióban gondolkodók között volt. Minderről részletesen ír Lubor Jílek (Jílek [1992], pp. 19-50).

⁹ The Hertenstein Programme. <http://www.federalunion.uklinux.net/archives/hertenstein.htm>

megszülető keresztény perszonalizmus volt, amely elsősorban a francia Emmanuel Mounier, és a Párizsba emigrált orosz Alexandre Marc, valamint a svájci Denis de Rougemont és a belga Henri Brugmans nevéhez fűződik. A perszonalista irányzat középpontjában az emberi személy kiteljesedése áll. A személy (aki jóval több, mint az egyén, az individuum) kiteljesedésének első lépcsője a Teremtője felé fordulás egy belső megtérésen keresztül. Erre szervesen épül rá a másik elem, a szűkebb (család, helyi közösség), illetve a tágabb emberi közösségben való személyes kibontakozás fontossága (Marc-Lipiansky [2001], p. 132). Ez az a pont, ahol a nem hívők is csatlakoztak később a perszonalista irányzathoz, hiszen mindannyian abban értettek egyet, hogy az emberi személyiség kiteljesedéséhez szükséges legideálisabb és egyben leghatékonyabb társadalomszervező elv a föderalizmus lehet. Míg Mounier elsősorban az elmélet kifejtését és terjesztését tartotta szem előtt¹⁰, addig Marc, Rougemont és Brugmans nevéhez több intézmény alapítása is fűződik¹¹, amelyeken keresztül az európai föderációért küzdő mozgalmat kívánták – a képzést és az európai kulturális hagyományokat, valamint a kapcsolatépítés fontosságát hangsúlyozva – a gyakorlatban elősegíteni (Kinsky [2001], pp. 183-192; Kohlhase [1992], pp. 207-216; Saint-Ouen [1992], pp. 247-256), miközben nem vetették el az integráció fokozatos föderatív fejlődését sem („gradualisták”).

E szellemi irányzat mellett a föderalizmust pragmatikusan közelítette meg Altiero Spinelli, aki a konstitucionalista irányzat emblematikus személyisége volt. Spinelli az említett Ventotene Kiáltványtól kezdve (amelyben Ernesto Rossival együtt egy alkotmányos alapokon álló Európai Föderációt tűzte ki

¹⁰ Mounier alapította az *Esprit* című folyóiratot, amelybe később a perszonalizmus és az európai egység elkötelezett híve, Jacques Delors is rendszeresen írt.

¹¹ Alexandre Marc alapította az Európai Képzés Nemzetközi Központját (hálózat), a Felsőfokú Nemzetközi Tanulmányok Európai Intézetét (Nizza), valamint a Föderális Egyetemi Tanulmányok Kollégiumát (Aosta). Denis de Rougemont bábáskodásával alakult meg Genfben, 1950-ben a Kultúra Európai Központja, majd 1951-ben két gyűjtőszervezet, az Európai Tanulmányok Intézeteinek Társulása, és a Zenefesztiválok Európai Társulása, illetve 1954-ben az Európai Kultúráért Alapítvány jött létre. Végül, de egyáltalán nem utolsó sorban Henri Brugmans alapította a bruges-i Európa Kollégiumot 1949-ben.

célul), az 1984-ben az Európai Parlamentben előterjesztett Európai Unió Szerződés-tervezetig, folyamatosan az európai egység alkotmányos megalapozásáért küzdött, és a Monnet által képviselt funkcionalista módszert kifejezetten elhibázottnak tartotta (Pistone [1991], p. 355). Spinelli abban hitt, hogy a kormányközi, diplomáciai egyeztetések helyett egy közvetlenül megválasztott képviselőkből álló Európai Alkotmányozó Gyűlés lenne a legalkalmasabb legitim fórum egy európai alkotmány megfogalmazására, amely a nemzeti szintű népszavazások útján léphetne hatályba. Spinelli szerint a népek akaratát a kormányok sem hagyhatnák figyelmen kívül, így megvalósulna az alulról építkező módszer, valamint az a cél, hogy a fokozatos, egyes szektorokra épülő integráció helyett egy demokratikus és átlátható intézményrendszeren alapuló, a hatásköröket egyértelműbben megosztó európai föderáció jöjjön létre (Levi [1992], pp. 222-223).

Ez a plurális szellemi háttér lehetővé tette, hogy az európai föderalisták egyszerre több szempontot hangsúlyozzanak az európai egységért folytatott küzdelmükben, ugyanakkor a módszerről alkotott eltérő vélekedésük is közrejátszott abban, hogy sem az Európa Tanács, sem a három Európai Közösség létrehozásakor nem könyvelhettek el egyértelmű sikereket. Az Európai Védelmi és Politikai Közösség tervének bukása stratégiájuk újragondolására készítette őket és lényegében ez az esemény vezetett el azután az EUF belső válságához, széteséséhez is. 1956-ban a „mésékeltek”¹² Brugmans vezetésével megalakították az Európai Föderalista Akciót, míg a radikálisabbak 1959-től az Európai Föderalista Mozgalom égisze alatt működtek tovább. Az EUF 1973-ban alakult újjá, amikor is a föderalizmus hívei egyesítették erőiket a közvetlen EP-választások érdekében. A régi-új

¹² A mésékeltek, vagy „gradualisták” (elsősorban az említett perszonalisták) úgy látták, nincs itt az ideje a nyugat-európai államok politikai integrációjának, vagy föderációjának, és bár ezt a célt soha nem adták fel, realista álláspontra helyezkedtek Spinellivel szemben, és elfogadták az európai integráció fokozatos fejlődését, és benne a nemzetállamok meghatározó szerepét (Kohlhase [1992], p. 213).

szervezet neve Európai Föderalisták Uniója (Union of European Federalists, UEF) lett.

A föderalisták belső vitái, későbbi válsága ellenére természetesen jelentős, bár nem igazán sikeres hatásuk volt az európai integráció kialakulásakor. Ennek első állomása az 1948-as hágai kongresszus volt, amelynek nyomán az európai föderalisták bekapcsolódtak a Winston Churchill, Léon Blum, Paul-Henri Spaak és Alcide de Gasperi által vezetett Európa Mozgalomba. A Mozgalmon belül, amely az európai egységért küzdő különböző szervezeteket fogta össze, erőteljesen elkülönültek a föderalisták és a kormányközi módszereket hangsúlyozók nézetei, és ez az elvi konfliktus az Európa Tanács megalakítása körül csúcsosodott ki (Bóka [2001], p. 218). Az 1949-ben létrejött Európa Tanácsban az ambiciózus, európai föderációról szóló tervek nem ölthettek testet, és az végül – az antiföderalisták nyomásra – egy gyenge kormányközi szervezet lett, amelynek hatásköre az európai emberi jogi normák kialakításán nemigen terjedt túl.

Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) megalakításakor egyértelműen a német-francia megbékélés volt a közvetlen cél, amely mögött a nagyívű föderális tervek helyett a Marshall segély nyomán talpra álló, és 1949-től önálló NSZK esetleges újra-felfegyverkezésének megakadályozása húzódtott meg. Mivel a projekt a Schuman-tervvel és Nyilatkozattal pragmatikus alapokon indult, és kifejezetten a német-francia szektorális együttműködésre irányult – az európai föderáció ekkor lekerült a napirendről. Bár az ESZAK szellemi atyja, Jean Monnet által „előírt” fokozatosság és nemzetekfelettség jutott érvényre, Robert Schuman kijelentette, hogy mindez nem öncél, hanem csupán az első lépés az európai föderáció felé (Schuman [1991], p. 161).

Az ESZAK tervének megfogalmazásakor a francia javaslat a független szakértőkből álló nemzetek feletti Főhatóság mellett valójában három föderális elemet is tartalmazott (ha kezdetleges formában is): az Európai Bíróságot, a

Közgyűlést és a közösségi adót. Eredetileg hiányzott ugyanakkor a tagállami képviselő, amelyre a Miniszterek (Különleges) Tanácsa formájában a holland küldöttség tett javaslatot. Bár a Főhatóságnak igen széleskörű hatalma volt, míg a Közgyűlés, sőt lényegében a Tanács is csak konzultatív jogkörrel rendelkezett, és az „ESZAK-adó” is minimális (a szén-és acéltermékek árbevételének 1%-a) volt, tagadhatatlan az alapvető föderális elemek megléte az integráció elindulásakor, akkor is, ha a föderális cél nyíltan nem jelent meg (Pinder [1993], pp. 48-49).

Az 1952-ben a Hatok között életbe lépő ESZAK sikere is hozzájárult ahhoz, hogy a nyugat-európai integrációt tovább erősítsék a tagok. A föderalistáknak óriási érdemeik voltak az Európai Védelmi Közösség (EVK) és az erre ráépülő Európai Politikai Közösség (EPK) előkészítésében. Amikor ugyanis francia javaslatra a közös nyugat-európai haderőben és védelmi politikában már sikerült megegyezni, a föderalisták elérkezettnek látták az időt e folyamatok alkotmányos és demokratikus alapokra helyezésére. Altiero Spinelli közreműködésével az Alcide de Gasperi vezette olasz delegáció áll ki a legmarkánsabban amellett, hogy az EVK fejlődjön Európai Politikai Közösséggé, és sikerült is elérniük, hogy a szerződésbe bekerüljön az erre utaló 38-as cikk (Preda [1992], pp. 191-193). Ezzel párhuzamosan az EUF következetesen kampányolt egy európai alkotmányozó gyűlés összehívásáért, amelyet eleinte az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében, majd az ESZAK Közgyűlésében láttak megvalósíthatónak. A hat tagállam vezetői áldásukat adták a föderális jellegű alkotmány előkészítésére, és a Montánunió Közgyűlése 1952 márciusára egy konkrét tervvel elő is állt. A terv értelmében az ESZAK és EVK integráció tovább terjedt volna a közös piac és a négy szabadság irányába, amelyet megkoronázott volna az EPK, és amelyben bevezették volna a közösségi adót is. Az EPK az addig kialakított integrációs intézmények mellett közvetlenül választott Közgyűléssel rendelkezett volna (Preda [1992], pp. 197-200).

Az EVK és ezzel együtt az EPK terve azonban Sztálin halála után veszített jelentőségéből, és végül a Francia Nemzetgyűlésben 1954 októberében meg is bukott, amit – ahogy említettük – az európai föderalisták súlyos vereségként fogtak fel. A gyenge Európa Tanács, illetve az EVK/EPK bukása után az Európai Gazdasági Közösség, valamint az EURATOM terve már nem fogalmazódhatott meg föderalista szellemben. Világossá vált, hogy az európai integráció egyelőre csak a Monnet-i inkrementalista módszerrel fejlődhet tovább.

3. A föderalizmus helye a főbb integráció-elméleti irányzatok között

Amikor a föderalizmust próbáljuk elhelyezni az integrációs elméleti iskolák kontextusában, akkor mindenképp tisztáznunk kell, hogy nem létezik koherens euroföderalista (vagyis az európai integrációt föderális szemléletben leíró) elmélet, vagy modell (Rosamond [2000], p. 23), hanem valójában olyan integrációs politikai, vagy ideológiai programot ütköztetünk a kialakult elméleti iskolákkal, amely kettős gyökerű: részben a regionális föderáció létrehozására irányuló cselekvési program kidolgozásához (ideológiai megközelítés), részben konkrét alkotmánytervezetekben gondolkodó csoportokhoz (normatív megközelítés) köthető (Kende [2002], p. 138).

Míg azonban az euroföderalizmus hívei évtizedekig megmaradtak az Európa-politika ideológiai, programadó szintjén, addig mások koherens modellben igyekeztek leírni, elemezni az európai integráció folyamatait, és relevanciájuk abban áll, hogy mindegyik tartalmaz igaz állításokat az integrációról, ugyanakkor az euroföderalizmussal szemben egyik irányzat sem foglalkozott az integráció végcéljával. Az alábbiakban a főbb integrációelméleteket a föderalizmussal ütköztetve elevenítjük fel, mégpedig egy olyan skálán, amely a föderalizmustól a legtávolabb álló modellektől a legközelebb hozható irányzatokig terjed.

Az európai integrációra vonatkoztatott euroföderalizmustól a legtávolabb helyezhető el a David Mitrany által 1943-ban megalkotott funkcionalizmus, amely egyáltalán nem az államok nagyobb (szerves, vagy szervesetlen) egységben való szerepét vizsgálta (mint lényegében az összes többi megközelítés), hanem az államokat és a demokratikus alapértékeket megkerülő módon az ideális világméretű integrációt nemzetek feletti, technokraták által irányított intézmények létrehozásával szorgalmazta megvalósítani. Valójában el is vetette a föderatív elképzeléseket, mint amelyek a hatalom átstrukturálódásával új konfliktusok kialakulásához vezetnek (Mitrany [1998]).

Az államok szerepét a II. világháború után egyetlen elmélet sem tagadta, de szerepüket az interdependens világban, illetve az európai integrációban eltérő hangsúllyal említették. Az euroföderalizmustól távol állnak azok az elméletek, amelyek az európai integrációt, mint szervezeti egységet alárendelték az államok szerepének, és közelebb állnak azok az elméletek, amelyekben e két tényező egymás mellé rendelődik. Előbbi szemléletre példa a nemzetközi kapcsolatok realista iskolájában gyökerező kormányközi szemlélet, amelynek alapítója, Stanley Hoffmann, aki 1966-ban megjelent híres „Csökönys, vagy elavult? A nemzetállam sorsa és Nyugat-Európa esete” című cikkében (Hoffmann [1998], pp. 157-171) kifejtette, hogy bár a nyugat-európai államok hajlandóknak mutatkoznak egyes szektorokban, vagyis az „alacsony politikában” szorosán együttműködni, valódi politikai integrációra és szuverenitásuk teljes korlátozására azonban nem készek. Bármilyen nemzetközi együttműködés jön létre, az alapegység mindig az önös érdekeit szem előtt tartó nemzetállam lesz. Hoffmann szerint a funkcionalizmus ezt hagyta figyelmen kívül, és ezért maradt utópisztikus. A föderalizmus, viszont a nemzetállam meghaladásával mégis egy nagyobb „nemzetállamot” kíván létrehozni magasabb, föderális szinten. Hoffmann értelmezésében a föderalizmusnak elméletben ez erénye, hiszen nem mond le a nemzetállamról, mint a nemzetközi politika főszereplőjéről, de a gyakorlatban azért nem

teljesedik be, mert Európa népei együtt nem jelentenek államalkotó közösséget: a modell ezért szerinte irreleváns (Hoffmann [1998], p. 169).

A kormányközi hagyományokat folytató, de új szempontokkal kibővülő liberális kormányközi elmélet alapítója, Andrew Moravcsik abból a realista alapállásból indult ki, hogy az államok önös, racionális érdekeiket képviselik a nemzetközi kapcsolatokban, és ez az európai integrációban sincs másképp. Az államok érdekeinek mintegy kiszolgálói a közösségi intézmények, amelyeken keresztül a szuverenitásukban megerősödött kormányok megjeleníthetik saját nemzeti álláspontjukat. Az integráció mozgatói tehát továbbra is a tagállamok, a nemzetek feletti intézmények legfeljebb a nemzeti érdekek megjelenítésének közös, hatékonyabb terepei (Moravcsik [1993], pp. 472-524). Ezen belül azonban az Európai Parlamentet (a föderalisták szempontjából az európai demokrácia egyik kulcsintézményét) Moravcsik nem tudta igazán elhelyezni, hiszen a liberális kormányközi elmélet éppen a tagállamok központi szerepére épül, amelyek ugyan önmagukban demokratikusak, de közösségi szinten ez a demokrácia (az érdekeit megjelenítő és ütköztető tagállamok szempontjából) nem szükséges, hogy újratermelődjön (Craig [1999], pp. 11-12).

Szintén távol áll az euroföderalizmustól Karl Deutsch (1957), aki a nemzetközi porondon valójában az ún. pluralista biztonsági közösségek kialakulását látta reálisnak, amelyekben a résztvevő államok teljesen megőrzik szuverenitásukat, és a béke és biztonság garanciáját nem intézményi struktúrákon keresztül, hanem a közösen vallott értékek alapján folytatott állandó kommunikáció, információcsere, és az országok közötti különböző (politikai, gazdasági, társadalmi) interakciók, tranzakciók segítségével érik el (Deutsch [1998], pp. 115-138). Deutsch kritizálta az országok közötti föderalizmust, mint ami a politikai struktúrák „idő előtti összeolvadását” hirdeti (Rosamond [2000], p. 45), és a különböző érdekeket megjelenítő csoportok kölcsönös tranzakcióinak hangsúlyozása inkább a

funkcionalistákkal, az államok központi szerepének tétele a realista-kormányközi iskola képviselőivel rokonította.

Az 1970-es években született meg az interdependencia elmélete (Robert Keohane és Joseph Nye voltak az irányzat fő képviselői), amely az európai integrációt nem önmagában, hanem a világban meglévő kölcsönös függések kontextusában vizsgálta, mint olyan modellt, amely a nemzetközi gazdasági folyamatokra próbál egyfajta intézményes választ adni. Az Európai Közösségeket vizsgálva elsősorban a tagállamok közötti alkufolyamatokra, valamint a lobbik befolyására koncentráltak. Véleményük szerint az európai integráció progresszív, amennyiben ideális terepet nyújt az interdependencia kezelésére a tagok között, de egyben konzervatív rendszer is, amelyben az államoké (a kormányközi alkuké) marad a fő szerep (Kende [2002], pp. 151-152). Hasonlóan az interdependencia elmélethez, a rezsím elmélet is az államokat állítja a középpontba, de a hangsúly a közösen elfogadott normarendszeren van. Az irányzat képviselői (pl. John Ruggie, Robert Keohane, Oran Young) az európai integrációt vizsgálva azt emelték ki, hogy az egyetlen nemzetközi rezsím, illetve önmagában is komplex rezsimek halmazának tekinthető. A rezsím elmélet szerint a közös rezsímet mindenki addig fogadja el, amíg az kifizetődő, ezért az a benne résztvevők érdekei szerint változhat, illetve meg is szűnhet (Kende [2002], pp. 148-149). A két „defenzív” megközelítésű, és az integrációs együttműködést pusztán az interdependenciára adott reakcióként értelmező elmélet jelentősen különbözik a közösségi értékeken alapuló, és valamilyen horizontális és vertikális intézményi és hatalommegosztási struktúrát tételező föderalizmustól.

Végül Donald Puchala (1972) is a nemzetállamokból indult ki, de ő az Európai Közösségeket, mint rendszert elemezte, és úgy definiálta, hogy az egy „megfelelőségi rendszer” (concordance system), amelyben bár a nemzetállam a főszereplő, de a politikai kapcsolatok egyszerre több szinten zajlanak: témától függően lehetnek regionális, nemzeti, transznacionális, vagy

szupranacionális jellegűek. Ebben a rendszerben erősödik a pragmatizmus, és a kölcsönös megértés, az alkufolyamatok pedig inkább pozitív, mint nulla összegűek (Rosamond [2000], p. 89). Puchala diagnózisa a spontán integrációs mechanizmusokkal kapcsolatban némileg megelőlegezte az 1990-es években kialakuló többszintű kormányzás elméletét, és a vertikális szintek közötti eltérő intenzitású együttműködés kiemelése a föderális megközelítéssel is rokonítható, bár hangsúlyozni kell, hogy Puchala az összes korábbi elméleti megközelítést, így a föderalizmust is elégtelennek tartotta (elsősorban azért, mert nem a valóságról, hanem az általuk kívánatos célról gondolkodtak).

A skálán az euroföderalizmushoz közelebb eső tartományba sorolható a neofunkcionalizmus, az institucionalizmus/neoinstitucionalizmus, a többszintű kormányzás elmélete, a „konföderatív társulás” elmélete, valamint a konstitucionalista megközelítés.

Időben elsőként a neofunkcionalizmus alakult ki. Az 1950-es évek végét, és az 1960-as éveket domináló elmélet megalapítója, Ernst Haas dolgozta ki a spillover hatás, vagyis a túlsordulás elméletét, amelynek értelmében az egyik szektorban/funkcióban („alacsony politikában”) megkezdett együttműködés „átcsap” más területekre is, míg végül elérheti a politikai integráció szintjét is („magas politika”). Mindennek intézményi vetületeivel foglalkozott Haas és Leon Lindberg is, akik azonban a kialakult *sui generis* intézményi modellt elemezve arra koncentráltak, hogy ezek az intézmények mennyire működtetik, viszik előre az integrációt („form follows function”, vagyis az intézményi formák a feladathoz igazodnak). Míg tehát a korai föderalisták számára csakis az európai egység föderális intézményi és (a magas politikán alapuló) hatásköri struktúrája lehetett a garancia a békére és a jólétre, addig a neofunkcionalisták a szektorális integrációban látták ennek kulcsát, és az intézményrendszert, valamint a hatáskörmegosztás módját ennek a szolgálatába állították. A föderalistáktól eltérően nem a tagállamok és a központ közötti demokratikusabb és átláthatóbb hatalommegosztás érdekelte

őket, hanem önmagában a közösségi intézmények működése (beleértve a nemzeti eliteket), valamint a döntéshozatali folyamatokban a különböző társadalmi érdekeket („funkciókat”) megjelenítő csoportok szerepe, és a kettő közötti „integratív impulzusok” (Haas [1998], pp. 140-143). Emellett hangsúlyozták az egész integrációs berendezkedés folyamat jellegét, ami elsősorban a konstitucionalistákkal helyezte szembe őket, bár azt, hogy a folyamat egy föderációhoz vezethet nem zárták ki.

Az eddig említett összes megközelítésnél többre tartják az integrációs intézményeket az institucionalisták, akik az intézmények fontosságát hangsúlyozzák az integrációs politikai folyamatokban. Az európai integrációban a közösségi intézmények egyáltalán nem csupán ügynökségek a tagállamok számára, hanem önmagukban is értelmezhetők, önmögön logikájuk szerint működnek, és nem csak rájuk hatnak az integrációs folyamatok, hanem ők is befolyással vannak a folyamatokra (Craig [1999], pp. 19-20). A később fellépő neoinstitutionalisták (pl. Simon Bulmer, Kenneth Armstrong, vagy Paul Pierson) nagy érdeme volt, hogy olyan addig mellőzött fontos szempontokra irányították a figyelmet, mint a politika és a bürokrácia, a diplomácia és demokrácia közötti feszültségek, vagy az intézmények sajátosságos viselkedésének, stílusának elemzése – amelyből az institutionalista iskolán belül is különböző következtetések születtek (Rosamond [2000], pp. 115-116). A neoinstitutionalizmus továbbfejlesztett változatának tekinthető a szupranacionális intézményeket és kormányzást a középpontba helyező irányzat, amelynek képviselői Alec Stone Sweet és Wayne Sandholtz a tagállamok, a nyomásgyakorló elitek és a közösségi intézmények közös alkufolyamatában ez utóbbiak meghatározó „pro-integratív” szerepét, és a nemzetek feletti szabályok „növekvő sűrűségét” emelték ki. Szerintük a tagállamok ezt a folyamatot inkább követik, mint irányítják (Rosamond [2000], pp. 127-128).

A liberális kormányköziséggel szembeállított, és a szupranacionális kormányzást középpontba helyező megközelítést, tehát a kormányközi-nemzetekfeletti dichotómiát igyekezett meghaladni Ann P. Branch és Jakob C. Ohrgaard. Azt hangsúlyozták, hogy az integráció sajátossága éppen abban áll, hogy egyes politika-területeken eltérő módszerekkel működnek együtt a tagállamok, ezért az elméleti vizsgálódás súlypontját át kell helyezni az intézményi megközelítésről a politika-alapú megközelítésre, és az integrációs szereplők közötti interaktív folyamatokra (Branch-Ohrgaard [1999], pp. 123-143). Hasonlóan az előbbihez a kormányközi-föderalista dichotómiára igyekezett alternatívát találni Dimitris N. Chrysochoou is, aki az Európai Uniót inkább konföderációnak, mint föderációnak írja le (Chrysochoou [1997], pp. 521-542). Ugyanakkor úgy véli, az EU-ban valójában egy „fordított föderalizmust” („inverse federalism”) találunk, amelynek értelmében előbb alakultak ki a független, mégis interdependens demokráciák (elitjei) között a – kooperatív föderalizmusra emlékeztető – funkcionális együttműködési területek, mint egy föderatív hatalommegosztás és az ehhez illő intézményrendszer. Ugyanakkor ez nem igaz minden politikaterületre (hiszen vannak kormányközi együttműködések is), ezért az Unió – bár számos föderális elemet tartalmaz – összességében inkább egy komplex „konföderatív társulásnak” (Chrysochoou [1997], p. 539) tekinthető.

Az európai integráció elméleti megközelítéseinek mindmáig egyik legtalálóbb modelljét dolgozta ki Gary Marks, Lisbeth Hooghe és Kermit Blank, akik 1996-ban megjelent tanulmányukban megalapozták a többszintű kormányzás irányzatát (Marks-Hooghe-Blank [1996], pp. 341-378). A szerzők alapvető megállapítása, hogy az Európai Unió fejlődését a nemzetek feletti, a nemzeti és a regionális intézmények komplex hálózata és kölcsönhatása alakítja, amelyben minden intézménynek megvan a maga fontos szerepe, és egyiknek sem, így a nemzeti kormányoknak sem tulajdonítanak kizárólagos (monopol) szerepet. A nemzetek feletti szinten a három fő intézmény szerepe is összefonódik, hiszen a javaslattételnél az Európai Bizottság az esetek jelentős

részében a Tanács, illetve az Európai Parlament felkérésére cselekszik, míg a döntéshozatal jogát a Tanács megosztja a Parlamenttel, miközben a Bizottság is végig ott bábáskodik afölött, hogy az általa előterjesztett javaslatról döntés szülessen. A végrehajtás fázisában szintén több tényező játszik szerepet. A közösségi jog alkalmazásáért részben a tagállamok, részben a Bizottság a felelős. Amikor a Bizottság gyakorolja végrehajtó hatáskörét (elsősorban adminisztratív rendeletek kiadásával), akkor körülbástyázzák a tagállamok hivatalnokai, sőt a legkülönbözőbb szakmai érdekképviseltek is. Végül a kialakult nemzetek feletti bírói hatalom is összetett: az Európai Bíróság ugyanis nem tudta volna tevékenységével megteremteni a közösségi jog szupremáciáját a Bizottság, és a nemzeti bíróságok támogató közreműködése nélkül.

Az oda-visszaható többszintű kormányzás elméletének megalkotói ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy ez a rendszer egyáltalán nem statikus, nem jelent stabil egyensúlyt, hiszen nincs beágyazva alkotmányos keretek közé. Mivel az integráció végcélja nem tisztázott, a hatáskörök megosztása és gyakorlása is összemosódik. Ezen a ponton a többszintű kormányzás elmélete összeér a föderalizmus legfontosabb alaptételével, a vertikális hatáskörmegosztással, és a kooperatív föderalizmus mechanizmusait is felidézi. A többszintű kormányzás szerzői ugyanakkor azt mondják, hogy mindez nem tisztázott a mai EU-ban – és itt meg is állnak.

A föderalizmus, illetve a konstitucionalizmus hívei pedig éppen ebből kiindulva azt gondolják, hogy ezt a helyzetet politikai akarattal, egy alkotmánnyal megtámogatott európai föderális struktúrában lehetne világosabbá, demokratikusabbá és hatékonyabbá tenni. A konstitucionalizmus alapvetése, hogy az integrációs folyamatok nem fognak „automatikusan” elvezetni az európai alkotmányhoz, ezért az EU-polgárok érdekében és a demokratikus deficit feloldására szükséges az EU alkotmányos alapokra helyezése, amelynek premisszái az alapvető jogok garantálása, a

„jogállamiság”, illetve a hatáskörök alkotmányos megosztása (Petersmann [1995], pp.179-180).

Az euroföderalizmus egyik legelkötelezettebb híve, John Pinder még az 1980-as évek közepén az addig kialakult integrációelméleteket amiatt kritizálta, hogy nem merték az integrációt továbbgondolni a föderális intézményépítés irányába. Ugyanakkor a föderalistákat azzal vádolta, hogy túl könnyen vették a föderalizmus megvalósulását a Közösségben, anélkül, hogy megvizsgálták volna ennek feltételeit, illetve, hogy figyelembe vették volna a nemzetállamok meghatározó szerepét (Pinder [1998], p. 190). Hangsúlyozva az integráció evolutív fejlődését Pinder kijelentette, hogy a föderalista elméletnek egyszerre két dolgot kell szem előtt tartania: az integráció föderalizálódó folyamatát, és annak föderális végcélját (Pinder [1998], p. 190).

A hagyományosan jövőorientált és programadó föderalista megközelítéssel szemben az új igényekkel fellépő neoföderalista elméleti vizsgálódásnak szerinte elemeznie kell az intézmények és azok hatásköreinek fejlődését, a tagállamok ezzel kapcsolatos ellenállását, azokat a hatásokat, amelyek mégis föderatív irányba mozdítják el a Közösséget, valamint annak lehetőségét, hogy bekövetkezhet minőségi áttörés, és a hatáskörök alkotmányos alapú megosztása is (Pinder [1998], pp. 190-191). De ez utóbbi mozzanat nem helyezhető a folyamatok elé, mert akkor a neoföderalizmus is megmarad integrációs politikai programnak, megalapozott elméleti megközelítés nélkül. Pinder idézett tanulmányában azért javasolta bevezetni a neoföderalizmus fogalmát, hogy ezzel az irányzat megújulását jelezze, egyszersmind a britek föderalizmus-ellenességét enyhítse (Pinder [1998], p. 194). A Maastrichti Szerződés életbelépése után Pinder már az integráció fejlődésében fellelhető föderális elemeket vette számba, és ez alapján vont le következtetéseket az EU jövőjét illetően. A neoföderalista programnak megfelelően (másokkal egyetértésben) sürgette az európai alkotmány megfogalmazását is, és véleménye szerint a számtalan föderális elemet tartalmazó EU újabb

hatáskörök megszerzése helyett az intézmények jogosultságainak reformján keresztül változhat föderációvá (Pinder [2001], p. 21).

III. A FÖDERALIZMUS HATÁSA AZ INTEGRÁCIÓ FEJLŐDÉSÉRE

Az európai integrációban a föderalizmus kimondva-kimondatlanul mindig éreztette hatását. E fejezet azt tekinti át röviden, hogy az integráció történetében mikor mutathatók ki föderális hatások, illetve eredmények. Elsősorban a reformidőszakokat említhetjük, a különböző reformtervekre (Tindemans-jelentés, Werner-terv, Herman-javaslat, stb.) illetve a szerződésmódosításokra utalva. E folyamatok mellett azonban mindig érvényesültek kormányközi fékek is, amelynek oka elsősorban a belső politikai konszenzus hiánya volt, de a külső körülmények sem elhanyagolhatók.

Maga az Európai Unió Szerződés minőségi ugrásnak tekinthető a föderalizmus szempontjából, akkor is, ha az integrációs vállalásokat nem kísérte föderatív intézményi és döntéshozatali reform. A Maastrichti Szerződés két felülvizsgálatakor és azok előkészítésekor ugyanakkor egyre inkább háttérbe szorultak a föderalista ambíciók, különösen igaz ez a Nizzai Szerződés előkészítése és a végeredmény esetében.

A kezdetektől máig az Európai Közösséget/Uniót szinte ahány elemző annyiféleképpen értelmezi. A legismertebb megközelítések az „állam nélküli kormányzás” (William Wallace), a „kevesebb, mint egy föderáció – több, mint egy rezsim” (William Wallace), a „befejezetlen államszövetség” (Walter Hallstein), vagy újabban például az említett „többszintű kormányzás” (Marks-Hooghe-Blank), vagy „konföderatív társulás” (Dimitris N. Chrysochoou), stb. Az ezredfordulóra kialakult EU-t Michael Burgess találóan „intellektuális puzzle-nek” nevezte, amely leginkább a konföderatív és föderatív elemek keverékeként jellemezhető, de valójában sem az integrációelméletekkel, sem a létező föderációkkal, vagy más államok modelljével nem lehet leírni, és talán fontosabb a folyamatot látni, mint a végcélt.

1. A kezdetektől az Egységes Európai Okmányig

Az EVK/EPK föderalista tervének bukása után a pragmatikus előrelépés jegyében került sor az EGK Szerződés kialakítására. Mivel a nagyívű politikai tervek helyett a piaci integráció és a közösségi versenyképesség javítása volt a fő cél, a nemzetek feletti külkereskedelmi, agrár- és versenypolitika nem egy megálmodott föderáció elemei voltak, hanem lényegében a vámunió és a közös piac logikájából következtek (azzal együtt is, ha elfogadjuk John Pinder érvelését, hogy a közös agrárpolitika volt az az ár, amit a föderális elemeket sem nélkülöző európai építkezés hívei Franciaországnak fizettek (Pinder [1993], p. 62). A legalapvetőbb gazdasági célkitűzések az 1960-as évek végére meg is valósultak, ám ez egyáltalán nem vonta magával a politikai integrációt – éppen ellenkezőleg, éles elutasítást váltott ki Franciaországból, amelynek következménye a luxemburgi kompromisszum (valamint az északi kibővülés megvétózása) lett¹³.

A politikai spillover nem látszott bekövetkezni, akkor sem, amikor az 1969 decemberi hágai csúcson a tagállamok zöld utat adtak a gazdasági és monetáris unió, valamint a külpolitikai együttműködés lehetőségeinek szakértői megvizsgálására (Horváth [2001], p. 73). Az integráció menetét meghatározó német-francia tengely kezdeményezésére – és a két elképzelés közötti kompromisszum gyanánt (Dinan [1999], p. 65) – 1970-ben elkészült a Davignon-jelentés, amelynek nyomán az 1970-es évek elejétől megkezdődött az Európai Politikai Együttműködés (jogi kötelezettség nélküli kormányközi külpolitikai egyeztetési mechanizmusok), miközben a gazdasági és monetáris unió ügye megtorpant. 1970-ben elkészült ugyan a Werner-terv, amely a monetáris politikák fokozatos harmonizálásával egy tíz éves átmenet után a közös pénz bevezetését is lehetővé tette volna, de a monetáris unió föderatív

¹³ Nem véletlen, hogy az elméleti megközelítésben is ekkor alakult ki a kormányközi iskola a politikai spillovert prognosztizáló neofunkcionalizmussal szemben.

tervének ezúttal nem a nagypolitika¹⁴, hanem a Bretton Woods-i monetáris rendszer 1971-es összeomlása, majd két évvel később az olajválság állta útját. Végül az Európai Monetáris Rendszer 1979-es bevezetése hatott föderális irányba, hiszen a szűk árfolyamsávok bevezetése és az árfolyampolitikák fokozatos harmonizálása teremtette meg később a monetáris unió és a közös pénz bevezetésének alapfeltételeit.

A Közösségek további fejlődésére a fokozatos előrelépés (inkrementalizmus) volt jellemző, ami több ponton föderális elemeket is tartalmazott, amely jelenséget a továbbiakban inkrementális föderalizmusnak nevezzük. Az Európai Parlament (EP) helyzetének alakulása jó példa a Monnet-i funkcionalista-inkrementalista és a Spinelli-féle föderalista-konstitucionalista irányzat, illetve módszer közötti alapvető különbségre. Az előbbi értelmezésében az integrációban a főszerepet a technokratákból álló Bizottság és a döntéshozó Tanács játsszák, míg a Közgyűlés létrehozása a demokratikus jelleg beemelésére tett kompromisszumos kísérletként értelmezhető (és ennek megfelelően kapott a testület gyenge, konzultatív jogköröket). Spinelli felfogásában épp fordítva, a közvetlenül választott EP kellene, hogy legyen a demokratikus európai föderáció egyik kulcsszereplője. Bár az integráció kezdetén az első megközelítés érvényesült, a föderalistáknak (köztük a „mérésékelt” Tindemansnak) sikerült elérniük az EP tagjainak közvetlen választását 1979-től, ami a 70-es évtized „euroszklerózisában” és a kormányközi jelleg megerősödésében óriási eredménynek számított (Burgess [1991], p. 94). A közvetlen választás ugyanakkor a föderalista felfogásban nem elég: a polgárokat közvetlenül képviselő testületnek jogalkotó és ellenőrző jogokat kell biztosítani – amit az EP a Tanács és a Bizottság vonatkozásában a szerződésmódosítások során csak fokozatosan és csak részben kapott meg, miközben a közösségi költségvetés elfogadásának (és

¹⁴ A monetáris unió valójában már az EGK életbe lépése után felmerült – éppen Jean Monnet javaslatára, de a De Gaulle vezette Franciaország nem támogatta az elképzelést (Pinder [1993], p. 54).

korlátozott módosításának) jogát már az 1970-es és 1975-ös költségvetési szerződésmódosítás biztosította számára.

Ugyanakkor a luxemburgi kompromisszum, az Európai Politikai Együtműködés, illetve az Európai Tanács, mint legfelsőbb közösségi politikai fórum 1974-es létrejötte mind a kormányközi módszerek felé tolt a Közösségek fejlődését, ami a föderalizmus szempontjából zsákutcának számított. Ezen a folyamaton igyekezett változtatni az 1974 decemberi párizsi csúcs, amelyen nem csak az Európai Tanács intézményesítéséről született döntés, hanem az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról, a Tanácsban a sorozatos vétó alkalmazásának elítéléséről és az EP tagjainak közvetlen választásáról is (Horváth [2001], p. 89). Mindez természetesen egyáltalán nem lendítette föderális irányba a Közösségeket (és az ilyen irányú folyamat fékezésében Franciaország az új tag Nagy-Britanniában végül is szövetségesre talált), de jelezte, hogy a közösségi megközelítésen keresztül a föderális hatások még az 1970-es évek túlnyomóan kormányközi kontextusában sem tűntek el (Burgess [1991], pp. 79-80).

Hogy ekkor mennyire irreális volt a „minőségi ugrás”, azt jól illusztrálja a tagállamok vezetőinek felkérésére 1975 végére elkészült (1976 elején nyilvánosságra hozott) Tindemans-jelentés, és annak sorsa is. A belga miniszterelnök, Léo Tindemans az „Európai Uniót”¹⁵ a külső kapcsolatok és a belső integráció teljességében vizionálta. Terve a hatáskörök szintjén – külgazdasági kapcsolatok, külpolitika, védelem, fejlődő országok támogatása, illetve közös piac, monetáris politika, ipari, mezőgazdasági, regionális és szociális politika –, továbbá a szubszidiaritás elvének említése lényegében egybevágtott a föderalisták elképzeléseivel. Az intézményrendszer tekintetében a javaslat szintén föderalista volt: egy erős végrehajtó Bizottság mellett egy

¹⁵ Az Európai Unió elnevezés először az 1972-es párizsi csúcsértekezleten szerepelt. Ekkor nyilvánították ki a tagállamok, hogy céljuk az Európai Unió megteremtése az évtized végéig, de valódi tartalommal nem sikerült megtölteni a fogalmat (Urwin [1995], pp. 158-159).

kétkamarás törvényhozást képzelt el, amely a tagállamokat képviselők felsőházából, illetve a közvetlenül választott képviselőket tömörítő alsóházából, az EP-ből állna (Urwin [1995], pp. 218-219). Végül a Tindemans-jelentés volt az első dokumentum, amely elképzelhetőnek tartotta az integráció különböző ütemű fejlődését – amit később az európai föderalizmus egyes hívei is sürgettek (Schäuble-Lamers, Delors, Fischer).

A jelentés a következő Európai Tanácsok egyikén sem szerepelt a napirenden, majd végül el is sikkadt (Burgess [1991], p. 91), csakúgy, mint a tagállamok által hamarosan felkért „Három Bölcs”¹⁶ hasonló kicsengésű jelentése, amely, ha óvatosabb megfogalmazásban is, de az integrációs mechanizmusok hatékonyabbá tételét egyértelműen a közösségi módszerek megerősítésével látta biztosíthatónak (Urwin [1995], p. 220). Azonban a konszenzus elvén működő Európai Tanács, ha nem is vált a föderalista ihletésű javaslatok kerékkötőjévé, de egyértelműen fékezte az ilyen jellegű fejlődést.

A föderalisták nem véletlenül helyezték a hangsúlyt a nemzetek feletti intézmények megerősítésére: az önálló és erős intézmények megfelelő partnerei lehetnek a tagállamoknak, amelyekre hatást gyakorolhatnak javaslataikkal. Az integrációban ugyan a tagállamok döntenek, de döntéseikben a Bizottság/EP is befolyásolja őket. Ennek az az eredménye, hogy az integráció kétirányú kölcsönhatásban alakul (tagállamok-közösségi intézmények), de (eddig) mindig egy irányba, az integráció mélyítése, és nem visszafordítása irányába fejlődött. Ugyanakkor, az innovatív javaslatokkal előállni képes erős Bizottság és EP hiányában minimális az esély arra, hogy a tagállamok maguk döntsenek átfogó intézményi (vagy akár hatásköri) reformokról.

¹⁶ Barend Biesheuvel, volt holland kormányfő, Edmund Dell, volt brit kormánytag, Robert Marjolin, Franciaország egyik volt európai biztosa.

E tételt messzemenően igazolták az 1980-86 közötti időszak fejleményei. A 80-as évek elején az Európai Bizottság a tagállami viták keresztüzében, és vétójoguk gyakori alkalmazása miatt nem tudta megfelelően betölteni az integrációs motor szerepét, az első közvetlenül választott Európai Parlamentnek – amelynek Spinelli is tagjává vált – pedig egyelőre nem növekedtek a hatáskörei, és az intézménynek még időre volt szüksége új arculatának kialakításához. Ebben a kontextusban a 80-as évek elején – amikor a gazdasági nehézségek, az integráció lelassulása, a kiéleződő mezőgazdasági és költségvetési viták miatt egyértelműen szükségessé vált a Közösség megújítása – a tagállamok oldaláról jött a reformkezdeményezés. 1981 őszén született meg a német és az olasz külügyminiszter által jegyzett Genscher-Colombo-jelentés, ami lényegében a kormányközi módszer hiányosságaira mutatott rá, és a politikai unióhoz szükséges politikai akaratot sürgette. Az „Európai Okmány” elnevezésű dokumentum a meglévő intézmények közötti kiegyensúlyozottabb viszonyt támogatta, az EP hatásköreinek megerősítésével és a Tanácsban a minősített többségi szavazás kiterjedtebb alkalmazásával. A kezdeményezés sürgette a külpolitika mellett a biztonságpolitikai együttműködés erősítését, a piaci integráció kiteljesítését és a monetáris integráció továbbfejlesztését (Horváth [2001], p. 112). A föderalisták szempontjából óvatos hangvételű jelentés végül egy még kevésbé ambiciózus eseményhez vezetett: 1983-ban az Európai Tanács elfogadta a (jogilag nem kötelező) Ünnepeles Nyilatkozatot az Európai Unióról, amelyben a tagállamok leginkább a gazdasági és monetáris uniót támogatták, politikai integráció és lényeges intézményi reform nélkül (Burgess [1991], pp.126-128).

Az erőtlen tagállami állásfoglalással párhuzamosan az Európai Parlament hamarosan jóval határozottabban lépett fel. Altiero Spinelli, a Ventotene Kiáltvány megfogalmazása után mintegy negyven évvel, és az EPK tervének bukása után mintegy harminc évvel, a közvetlenül választott EP tagjaként látott lehetőséget arra, hogy föderalista elkötelezettségét a nagypolitika

szintjén – ha realistább módon is – megjelenítse (Levi [1992], p. 223). Spinelli meggyőződése az volt, hogy az EK-n belüli feszültségek, válságok jótékonyan hatnak az integráció fejlődésére, mivel ezek megoldása reformokat igényel, és a reformoknak az alkotmányos alapok és az intézmények oldaláról kell kiindulniuk. A baloldali Spinelli talált szövetségesekre az európai kereszténydemokratákban (akik egy része a perszonalista-föderalista hagyományokat követte), sőt a brit konzervatívok egy részében is (Burgess [1991], pp. 147-159). Így 1984-ben az EP nagy többséggel¹⁷ fogadta el az Európai Unióról szóló Szerződés tervezetét, amelynek előkészítése Spinelli (valamint a „Krokodil klubban” hozzá kapcsolódott EP-tagok nevéhez) fűződik. Az Európai Unióról szóló Szerződés tervezet fő jellemzője volt az intézményi háromszög megerősítése¹⁸, a szubszidiaritás beemelése a Közösség működésének alapelvei közé, és utalás a tagállamok alkotmányos hagyományain, illetve nemzetközi kötelezettségein nyugvó alapvető jogokra. Célul tűzte ki a három szerződés egyesítését, és azt, hogy a Közösséget váltsa fel egy megnövekedett hatáskörű, intézményeiben megerősödött Unió (Burgess [1991], p. 173). Az új szerződés ugyanakkor nem hozott volna létre föderális EU-t, nem javasolt világos hatásmegosztást – sőt az egyik legfontosabb föderatív hatáskör, a közös külpolitika terén nem hozott áttörést – és nem rendelkezett az EU jogi személyiségéről sem. Inkább az inkrementális föderalizmus érvényesült volna, olyan elemeken keresztül, mint az EP megerősítése elsősorban a jogalkotás terén (együttes döntéshozatal ajánlása), a szubszidiaritás alkalmazása, a Tanácsban a minősített többség általánosítása, vagy az Európai Politikai Együttműködés közösségiesítésének ajánlása (Weidenfeld [1984], pp. 159-161).

¹⁷ Ez a jelenlévő képviselők többségét jelentette: a 237 igen szavazat mellett 43-an tartózkodtak, és 31-en elleneztek a tervezetet. Az EP össz-létszáma viszont ekkor 434 volt (Horváth [2001], p. 118).

¹⁸ A Tanácsban a minősített többséget szorgalmazta (határidőkkel, a vétójog esetenkénti megtartásával, az EP teljes részvételével a jogalkotásban (együttdöntés), a Bizottság hivatali idejét a parlamentéhez igazította, az Európai Tanács által kinevezett elnöke maga választhatta volna ki a testület tagjait, a testületet pedig az EP jóváhagyása útján lehetett volna beiktatni; továbbá az Európai Tanács szerződéses intézményesítése is szerepelt a dokumentumban.

Bár a tagállamok az 1984-es Fontainebleau-i csúcsertekezleten nem tárgyalták meg az EP javaslatát, annak léte is közrejátszott abban, hogy létrehoztak két bizottságot, amelyek az integráció politikai mélyítésének két különböző vetületével foglalkoztak (Horváth [2001], p. 120). A Dooge-bizottság a politikai integráció továbbfejlesztésének lehetőségeit vizsgálta, és valójában – hasonlóan pl. a Tindemans-jelentéshez – szintén azt az elvet követte, hogy az intézmények oldaláról kell kezdeni a politikai integrációt (az intézményi egyensúly biztosításával, az EP és a Tanács egyenrangúvá emelésével, a minősített többség általános alkalmazásával az Európai Tanács stratégiai iránymutatása mellett). Az Adonino-bizottság pedig a „Polgárok Európája” kérdéskörét, benne az európai polgárság és identitás megerősítésének lehetőségeit vizsgálta (munkájuk nyomán fogadták el később a Közösségek szimbólumrendszerét).

Az EP alkotmányos jellegű megközelítése, és az egyik kormányközi bizottság visszafogottabb, de az intézményi reformokat sürgető jelentése mellett, az Európai Bizottság egy évvel később, 1985-ben egy pragmatikus javaslatcsomaggal is előállt: ekkor született meg a Cockfield-jelentésen alapuló Belső Piaci Fehérkönyv az egységes belső piacról (illetve az ezt akadályozó tényezők megszüntetéséről). Így a tagállamok kettős reformkényszerrel konfrontálódtak: az integráció céljainak megvalósítására, valamint az ezt irányító intézmények/döntéshozatal reformjára vonatkozó javaslatokkal.

A tagországok végül az 1985-ös kormányközi konferencián igyekeztek választ adni a Közösség előtt álló kihívásokra. A kormányközi konferencia az Európai Bizottság teljes bevonásával, és elsősorban technikai (politikailag kevésbé érzékeny) kérdésekről zajlott – és e két tényező jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy az egységes intézményi keretek megtartásával az integráció sikeres mélyítésére került sor (Beach [2003], pp. 9-10). Az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány elnevezése is arra utalt, hogy bár a gazdasági integrációban

történt előrelépéseket nem tudja követni a politikai integráció, még sincs két külön út, a fejlődés nem lesz párhuzamosan kormányközi és közösségi fejlődés (Grant [1994], p. 74). A szerződésmódosítás alapján mind a hatáskörök, mind az intézmények területén megjelentek föderális elemek. Komoly áttörésnek számított a Tanácsban a minősített többség kötelező bevezetése a több, mint 100 döntéshozatali jogalapról mintegy 50 jogalpra, illetve az EP együttműködési jogának bevezetése 15 jogalapon, elsősorban a belső piaci kérdésekben (Wessels [2001], p. 20). Az egységes belső piac mellett a gazdasági és szociális kohézió, vagyis a közösségi átlagnál jóval elmaradottabb régiók felzárkóztatása, a kutatás-fejlesztési, a környezetvédelmi, valamint a szociálpolitikán belül a munkahelyi biztonság terén bevezetendő együttműködés a föderalizmus szempontjából is fontos új (megosztott) hatáskörökként jelentek meg. Ugyanakkor politikai téren csak szerény elmozdulás történt: az Európai Politikai Együttműködést – annak kormányközi formáját megtartva – szentesítette a szerződés, bevonva a Bizottságot és az Európai Parlamentet is. Ami a gazdasági és monetáris uniót illeti, a szerződés csak távlati célként utalt rá, de a föderalizmus szempontjából mindenképpen előremutató volt a gazdasági és monetáris politikai együttműködés előírása.

Az Egységes Európai Okmány 1987-es életbelépését követően, az említett föderatív eredmények ellenére az egységes belső piaci program valójában központosítási tendenciákat indított el a Bizottság/Közösség javára, miközben a minősített többség felerősítette a demokratikus deficit problémáját, amit az együttműködési eljárás csak részben kompenzált. A döntéshozatali reformnak és a hatáskörbővülésnek köszönhetően a közösségi jogalkotás ekkor ért csúcsára, a végrehajtó jogszabályokkal együtt évente kb. 7-8000 közösségi jogszabály született (Nugent [2001], p. 235), és ezen belül az irányelvek is egyre részletesebbé váltak, egyre kevesebb teret engedve a nemzeti törvényhozóknak. Ezek a fejlemények pedig éppen ellentétesek voltak a föderalizmus alapértékeivel. Többek között ezért került ismét napirendre a

politikai unió, amit Jaques Delors bizottsági elnök a szubszidiaritással együtt sürgetett (Burgess [2000], p. 198), és ami Maastrichtban az egyik kulcskérdés lett.

2. A Maastrichti Szerződés és a föderalizmus

Az 1988-91-es időszakot az európai integráció felgyorsulása jellemezte, amelyben a föderalizmus is utat tört magának. Az integráció fellendülésében elévülhetetlen érdemeket szerzett Jacques Delors, az Európai Bizottság elnöke, és az európai föderáció elkötelezett híve¹⁹, aki 1988-89-ben az egységes belső piac kiteljesítése mellett – és azzal szoros összefüggésben – három további föderális ihletésű tényezőre helyezte a hangsúlyt. A gazdasági és társadalmi kohézió közösségi forrásokból történő megvalósítására (Delors I-es, majd II-es csomagterv), a szociális biztonságra (amelynek alapelveit azonban Nagy-Britannia ellenzése miatt csak tizenegy tagország részvételével, egy szerződésen kívüli dokumentumban, a Szociális Chartában sikerült rögzíteni), és a gazdasági és monetáris unió megvalósítására (az erről szóló tervet 1989-ben terjesztette a tagállamok elé). Világos volt tehát a piaci integráció „túlsordulása” újabb területekre, amit a tagállamok többsége támogatott.

Az integráció belső fejlődése mellett a külső hatások is válaszút elé állították a Közösséget. Reagálni kellett a szocializmus összeomlására, a német újraegyesítésre, a határok megnyitásából adódó következményekre, az EFTA-országok, majd a keleti blokk országainak fokozatosan megjelenő tagsági ambícióira, a Közösséggel szemben támasztott nemzetközi politikai elvárásokra (ld. balkáni konfliktus), illetve a nagy gazdasági versenytársaktól (USA, Dél-Kelet-Ázsia) való lemaradásra (Vida [2002], p. 34).

Így a belső és a külső tényezők ismét felvetették, hogy a Monnet-i fokozatosság módszerénél többre – alkotmányos alapokra és politikai unióra

¹⁹ Delors egyik 1991-ben elhangzott nyilatkozatában azt mondta: „Legfőbb célom, hogy az ezredforduló előtt Európa igazi föderációvá váljon.” (Grant [1994], p. 135)

van szükség. 1990-91-ben Delors bizottsági elnök, és Enrique Baron Crespo, EP-elnök már nyíltan sürgették az integráció föderális alapokra helyezését²⁰ egy új szerződés, vagy alkotmány keretében (Burgess [2000], pp. 202-203; Grant [1994], 126-129). A föderális irányba való elmozdulást politikailag elsősorban a német újraegyesítés tette lehetővé, hiszen Helmut Kohl kancellár maximálisan elfogadta közösségi partnereinek – elsősorban Franciaországnak – azon igényét, hogy a megnagyobbodott országot minél jobban bekössék az integrációba. Ennek jegyében egyezett bele a közös pénz bevezetésének tervébe is (Grant [1994], p. 134) – ugyanakkor nem tudta kiharcolni, azt a Bizottság és az EP által is támogatott célt, hogy a gazdasági integrációt politikai unióval koronázzák meg (Pinder [1993], p. 56).

A két újabb, párhuzamos kormányközi konferencia nyomán született meg 1992 februárjában a Maastrichti Szerződés, amely ugyan létrehozta az 1972 óta emlegetett Európai Uniót, de felépítménye nem volt koherens, és „egységes”, a közösségi és a két kormányközi pillér kialakítása jelezte az integráció kettős fejlődési útját és egy aszimmetrikus, heterogén szerződés kialakítását. Az első pillért tárgyaló kormányközi konferencián a Bizottság ismét jelen volt, és a gazdasági és monetáris unióról szóló Delors-jelentés nagy részét a tagállamok el is fogadták, az eredmény jelentős mélyülés lett. Ezzel szemben a politikai kérdésekbe a Bizottság nem kapott érdemi beleszólást, ami végül (Delors ellenzése mellett²¹) hozzájárult a kormányközi pillérek és módszerek kialakításához (Beach [2003], p. 9). Maastrichttal nyert létjogosultságot a kormányköziség a szerződésben, miközben a szerződést

²⁰ Az Európai Parlament 1990 júliusában a kormányközi konferencia számára előterjesztett határozatában sürgette a föderális és alkotmányos alapokon nyugvó Európai Unió létrehozását és a gazdasági és monetáris unió mellett a politikai unió megteremtését (Weidenfeld, [1995], pp. 139-150). Az Európai Bizottság pedig 1991 márciusában egy részletes, 32 cikkből álló tervezetet nyújtott be a tagállamoknak a közösségi közös kül- és biztonságpolitikáról (Weidenfeld [1995], pp. 163-183).

²¹ Delors 1993-ban kijelentette, hogy nem lett volna szabad megkötni a politikai unióról szóló szerződést, mivel a Közösség nem volt még érett erre. Szerinte elég lett volna egyelőre a gazdasági és monetáris unióra, valamint az intézményrendszer hatékonyabbá és átláthatóbbá tételére koncentrálni. A pillérszerkezetet és a kettős fejlődési irányt Delors kifejezetten ellenezte (Grant [1994], pp. 207-208).

valódi föderális ambíciók is jellemezték, akkor is, ha a föderális kifejezés a britek nyomására²² hiányzott a szövegből (amelynek tervezetében még szerepelt a „föderális cél”²³).

Az első pillérbe egyértelműen bekerültek föderális elemek, mind a hatáskörök, mind az intézmények terén, miközben két alapvető föderális elv is megjelent: horizontális szinten a kiegyensúlyozottabb hatalommegosztás (az intézményi egyensúly megerősítése elsősorban a Parlamenten keresztül), illetve vertikális szinten a szubszidiaritás bevezetése és a Régiók Bizottságának felállítása (Hrbek [1995], p. 48). A hatáskörök tekintetében az eddig meglévők mellé az Unió olyan területeken is kapott bizonyos jogköröket, mint egészségügy, fogyasztóvédelem, transz-európai infrastruktúra hálózatok, iparpolitika, oktatás, kultúra, miközben a leglényegesebb hatáskörbővülés a monetáris unió kiépítése, és a közös pénz bevezetése volt 1999-ig. Az előző területek többségében az eredeti közösségi intézményrendszert, intézményi háromszöget erősítették meg elsősorban a minősített többség kiterjesztésével, az EP együttdöntési jogának bevezetésével, miközben az új területekre értelemszerűen kiterjedt a Bizottság és a Bíróság saját hatáskörben való illetékessége. A döntéshozatalban ennek ellenére nem történt meg a demokratikus áttörés, ugyanis a Tanácsban az Egységes Európai Okmányhoz képest megduplázódott – közel 100-ra emelkedett – a minősített többséggel eldönthető jogalapok száma, míg az EP csupán 15 kérdésben élvezte az új együttdöntés, és 17 kérdésben az együttműködés jogát (Wessels [2001], p. 20).

²² Itt érhető tetten leginkább a föderális Európa koncepciójának eltérő felfogása. Míg a föderalizmus hívei (közösségi intézmények, Németország, Olaszország, vagy Belgium) a föderatív intézményi és hatásköri struktúrában látják biztosítottak a centralizáció és decentralizáció közötti egyensúly megerősítését, a hatékonyságot és akár a nagyobb nemzeti önállóságot, addig a britek számára éppen a föderáció jelenti a központosított európai szuperállamot, amelyet visszautasítanak, miközben pedig maga Nagy-Britannia is föderalizációs folyamaton megy keresztül. E két felfogás között a harmadik utas megközelítés a franciáké, akik a nemzetek európai föderációját hirdetik (közelebb állva a konföderatív, mint a föderatív megközelítéshez), és akik valójában el tudnak képzelni több európai hatáskört (pl. szociális Európa, európai védelem), míg az intézményrendszert változatlanul hagynák.

²³ A soros elnök Hollandia szerződéstervezetében még ez a megfogalmazás szerepelt az 1. cikkben: „E szerződésen keresztül, amely a föderális célú Unió megvalósítása felé tett újabb lépésnek tekinthető, a Magas Szerződő Felek megalapítják az Európai Közösséget.” (Weidenfeld [1995], p. 305).

Az EK Szerződés „legföderálisabb” rendelkezése kétségtelenül a közös pénz bevezetését lehetővé tevő monetáris unió volt, amelyhez új, föderatív intézményrendszer is kapcsolódott (Központi Bankok Európai Rendszere, illetve Európai Központi Bank). Az EUSZ továbbá bevezette az EU polgárságot, ami föderalista szemszögből az európai politikai közösség, az „alkotmányozó európai polgárság” felé tett fontos lépésként értelmezhető, valamint a szubszidiaritást, ami a föderációk alapvető szervezőelve.

A kormányközi pillérekben a hatáskörök a politikai együttműködés erősítését olyan jelentős területeken írták elő, mint a közös kül- és biztonságpolitika, a védelmi együttműködés, és a bel- és igazságügyek. Bár a szerződés utalt az egységes intézményi keretekre, mindkét pillérben a Bizottság csak társkezdeményező jogokat kapott, a Tanács zömében egyhangúan döntött, az EP konzultatív, vagy információs szerepe mellett. A kormányközi pillérek paradoxona a föderalizmus szempontjából, hogy a szubszidiaritás jegyében éppen e területeken (közös külső határok, közös belbiztonság és bűnüldözés, közös külpolitika, közös védelem) lenne fontos az EU egységes és hatékony fellépése, miközben pl. az oktatás, kultúra, vagy az egészségügy kérdéseit nem szükséges uniós szintre emelni. Az EUSZ ratifikációja ugyanakkor bizonyította, hogy az integráció ilyen léptékű mélyítésére nincs meg teljesen a fogadókészség a tagállamokban. A dán (50,7%-os nem) és a francia (csupán 51%-os igen) referendum a polgárok ellenérzéseit tükrözte, a német Alkotmánybíróság pedig a tartományok jogait – a német föderalizmus alapértékeit féltette (Magyar [2000], pp. 94-97). Emellett a brit opt-out, és egyéb záradékok is a hatáskörök föderatív fejlődési irányával szembeni fenntartásokat jelezték. Végül, ha egyre több föderatív elemmel kiegészülve is, de ismét a Monnet-i módszer igazolódott be, ugyanakkor a mélyülés és a napirenden lévő kibővülések egyértelművé tették, hogy a Spinelli-féle megközelítés alkalmazása előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz, amire a következő két kormányközi konferencia egyre csökkenő sikere is rávilágított.

Az integrációban tehát a Tindemans-jelentés óta, az EP 1984-es EU Szerződéstervezetén, majd az Egységes Európai Okmányon át az EU Szerződésig bizonyos föderális hatások folyamatosan érvényesültek, de valójában mindig kormányközi fékekkel. Ennek eredménye az 1990-es évekre az lett, hogy a hatáskörök növekedése elmozdította ugyan az EU-t föderális irányba, de az ehhez rendelt intézmények és döntéshozatali rendszer nem követték ezt a folyamatot (Pinder [2001], p. 21).

3. Maastrichttől Nizzaig

A föderalizmus kérdései 1994-95-ben kerültek ismét napirendre, részben az Európai Parlament, részben német és francia vezető politikusok jóvoltából. Éppen tíz évvel az EP első EU Szerződéstervezetének elfogadása, és alig néhány hónappal a Maastrichti Szerződés hatálybalépése után az Európai Parlament Intézményügyi Bizottsága nyilvánosságra hozta az „Európai Unió Alkotmánytervezetét”, amely a jelentéstevő neve után Herman-javaslatként is ismertté vált²⁴. A plenáris ülésen ugyan nem kapott elég támogatást, így nem vált hivatalos EP-anyaggá (szemben az 1984-es dokumentummal), de a parlamenti határozat felszólította az 1994 júniusában összeülő új Európai Parlamentet, hogy „folytassa ezt a munkát az Európai Alkotmányról szóló vita elmélyítésének céljával” (Petersmann [1995], p. 188). Ugyanez a határozat már ekkor javasolta egy, az EP és a nemzeti parlamentek tagjaiból álló Európai Konvent (!) felállítását, azzal a mandátummal, hogy az 1996-os kormányközi konferencia számára dolgozza ki az EU alkotmányának irányvonalait, továbbá, hogy a kormányközi konferenciát előzze meg egy intézményközi konferencia is (Petersmann [1995], p. 188). Bár az alkotmánytervezetet nem fogadták el, annak föderális megközelítése miatt érdemes néhány konkrétumot feleleveníteni belőle.

²⁴ Herman, Fernand [1994]: Zweiter Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Verfassung der Europäischen Union vom 9.2.1994. PE 203.601/entg. A szöveget az *Aussenwirtschaft* 1995 áprilisi száma is leköszölte (pp. 205-219).

A preambulum abból indult ki, hogy az európai népek közötti egyre szorosabb unió, illetve az európai politikai identitás kialakulása szervesen illeszkedik az integrációs folyamatba, amely „egy föderális típusú Unió” felé fejlődik, majd az alkotmánytervezet 1. cikk 1. bekezdése kimondta volna, hogy az EU legitimitása a tagállamoktól és polgáraiktól ered. A parlamenti dokumentum továbbá rendelkezett volna az Unió jogi személyiségéről, az uniós hatáskörök gyakorlásának egyes alapelveiről (a legkevésbé konkrét fejezet), az Unióban a törvényhozó, végrehajtó és bírói funkciók alkotmányos elhatárolásáról, valamint egy 24 pontból álló alapjogi katalógusról. Az intézményrendszeren belül a föderalizmus szempontjából legfontosabb javaslatok közé tartozott a Tanácsban a többségi szavazás általánosítása, különböző fokozatokkal (egyszerű, minősített, kettős minősített: e két utóbbi esetén a tagállamok és népességük megfelelő többségét írta elő a súlyozás helyett), valamint az EP teljesen egyenrangúvá tétele a Tanáccsal a törvényhozó és a költségvetési funkciók terén. További fontos újítás volt, hogy az alkotmányt a tagállami ratifikációk során az EU lakosságának 4/5-ével is hatályba lehetett volna léptetni, illetve a nem ratifikálók előtt megnyílt volna a lehetőség a kilépésre. Bár a Herman-javaslat csak javaslat maradt, mégis fontos intellektuális hatást fejtett ki a reformokról való gondolkodásban, hiszen kilenc évvel később a szöveg számos pontja bukkan fel újból az Európai Konvent Alkotmánytervezetében.

A vitát 1994-ben Wolfgang Schäuble és Karl Lamers német CDU/CSU-képviselők is felelevenítették, akik javaslatukban (Schäuble-Lamers [1994]) egy föderális modellt tükröző kvázi-alkotmány elfogadását sürgették, amelyben kétkamarás törvényhozás valósulna meg (EP-Tanács), az Európai Bizottság pedig az EU kormányává válna. Javaslatuk szerint a föderális EU-n belül kialakulhatna egy „mag-Európa”, amely az integráció további mélyítését is vállalná (de ez a mag intézményesen nem különülne el a létező közösségi intézményektől, mint később a Fischer-javaslatban). Franciaország nevében Édouard Balladure minderre úgy reagált, hogy a föderalizmus-vita a múlté, a

kibővülő Európában a hangsúlyt az intézmények rugalmassá tételére kell helyezni. Az „alkotmányos” vita itt abba is maradt, talán azért is, mert az európai politikusok elsősorban nem az anyag intézményi vonatkozásaira, hanem a német-francia tengely köré szervezendő „kemény mag” koncepcióra koncentráltak. Ugyanakkor a felvetésre 1995-ben Valéry Giscard d’Estaing francia ex-elnök is reagált. Ő tulajdonképpen egy kétsébséges Európát képzelt el, amelyben az alap mindenki számára az egységes belső piac lenne, és ezen belül működne egy néhány országból álló politikai erő – egy föderális mag (Andréani [2002], pp. 7-17).

A fenti kezdeményezések ellenére az EUSZ 1996-ban megkezdett felülvizsgálatakor az integráció helyzete nem kedvezett a föderalizmus erőteljesebb megjelenésének. A kormányközi konferencia problémás időszakban zajlott, hiszen az EU ugyan túljutott az 1993-as Európai Árfolyamrendszer válságán, de a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszára való áttérés, és az ehhez előírt kritériumok teljesítése, majd a Stabilitási és Növekedési Paktum megfogalmazása és elfogadtatása foglalta le a tagállamok kormányainak többségét. Ami a második és a harmadik pillért illeti, ekkorra világossá vált, hogy az EU nem tud egységesen fellépni a nemzetközi politikában (elsősorban az 1995-ös boszniai válság világított rá erre), és a harmadik pillér terén sem tud sikereket elkönyvelni. A kormányközi konferenciát meghatározta a keleti kibővülésből adódó intézményi kihívások kezelése is, amit végül nem sikerült megoldani (Vida [2002], pp. 40-42).

A kormányközi konferencián az egyik legfontosabb cél az integráció polgárközelivé tétele volt – elsősorban a belső biztonság, a szolidaritás, a munkahelyteremtés, valamint általában az EU-szintű döntéshozás átláthatóságának megteremtésével. Emellett a döntéshozatal leegyszerűsítése, hatékonyabbá tétele és nagyobb nyilvánossága, az intézmények létszámának racionalizálása; valamint az EU kül- és biztonságpolitikájának (második pillér) reformja állt a viták középpontjában. Bár a tanácskozást egy, a tagállamokat,

két EP-t képviselőt, valamint a Bizottságot megjelenítő ún. Reflexiós Csoport egyeztető munkája előzte meg, az 1996-97-es értekezletre (az 1990-91-es, politikai uniót tárgyaló kormányközi konferenciához hasonlóan) ismét a klasszikus kormányközi diplomáciai egyeztetés, a Tanács Titkárságának meghatározó szerepe, és a Bizottság gyenge befolyása nyomta rá bélyegét (Beach [2003], p. 14). Az 1997 júniusában elfogadott, majd 1997 októberében aláírt Amszterdami Szerződés eredményei a föderalizmus szemszögéből nézve ellentmondásosak voltak.

A hatásköröket tekintve talán a legnagyobb pozitívum, hogy az alapvető emberi jogok²⁵ betartásának kötelezettsége (szankciók mellett, és az Európai Bíróság joghatóságával²⁶), a foglalkoztatáspolitikai együttműködés, a szabadság, biztonság és jog övezetének kialakítása, az erőteljesebb szociálpolitikai együttműködés (a britek aláírták a Szociális Chartát, amely a szerződés részévé vált), mind olyan előrelépés volt, amely a gazdasági integráción túl a humán szempontokat is megerősítette a szerződésben (Vida [1997], pp. 4-5). A föderalizmus szempontjából külön kiemelendő a szubszidiaritás és arányosság további pontosítása a szerződés egyik jegyzőkönyvében, amelynek legfontosabb pontjai értelmében minden közösségi jogszabály-javaslatához indoklást kell fűzni, amelyben többek között minőségi, sőt (ahol lehetséges) mennyiségi szempontú érvekkel is bizonyítani kell, hogy a tervezett intézkedés célja tagállami szinten nem oldható meg kellően, viszont jobban elérhető közösségi intézkedés útján (Fazekas [2001], pp. 311-313).

²⁵ Egy alapvető jogi katalógusban a tagállamok ekkor nem tudtak megegyezni, így lényegében ez a kérdés is – bár nem hivatalosan – amszterdami maradék lett, amelyet a 2000-es kormányközi konferenciával párhuzamosan zajló Charta-Konvent tárgyal, és fogalmazta meg az Alapvető Jogok Chartáját.

²⁶ Az Európai Bíróság korábban is hozott az EU-polgárokra érvényes olyan döntéseket, amelyek az alapvető jogok betartását célozták a tagállamok, illetve a közösségi intézmények által, de ezt a joghatóságot explicit módon először az Amszterdami Szerződés mondta ki (Weidenfeld [1998], p. 174).

Az intézmények területén a legfontosabb pozitívum a föderalizmus szemszögéből a közösségi intézmények megerősítése a szerződésnek köszönhetően (Burgess [2000], p. 243). Sor került az EP együttdöntési jogkörének további kiterjesztésére, miközben a Tanácsban a minősített többség alkalmazása is nőtt. Az EP hatalmának növekedése egyértelmű Maastrichhoz képest, bár abszolút értékben kevésbé vonzó a kép. Maastricht után a Tanácsban mintegy 100 jogalapon lehetett alkalmazni a minősített többséget, miközben – ahogy említettük az EP csupán 15 kérdésben kapta meg az új együttdöntés, és 17 kérdésben az együttműködés jogát, ugyanakkor Amszterdamot követően ez az arány (a gyengébb együttműködési eljárás erősebb együttdöntésre történt majdnem teljes körű „lecserélése” után) 104/37-re nőtt (Wessels [2001], p. 20), vagyis a tagállamok a döntések közel kétharmadát hozhatták meg minősített többséggel az EP-vel való együttdöntés kötelezettsége nélkül.

A közösségi intézmények közül a Bizottság és a Bíróság is megnövekedett hatáskörökkel került ki, elsősorban a szabadság, biztonság és jog övezetén belül a vízum, menekültügy, bevándorlás, személyek szabad mozgása, illetve a külső határokon történő ellenőrzés közösségiesítése miatt (a Bizottság továbbá a foglalkoztatáspolitikai kérdésekben is kapott javaslattételi jogot). Ezzel együtt az Európai Tanács megerősítésére is sor került az alapvető jogok megsértésének szankcionálása, valamint a foglalkoztatáspolitikai terén, és a közös kül- és biztonságpolitika főképviseletét is a tanácsi oldalon jelölték ki (Tanács Főtitkára), továbbá a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködés is megmaradt uniós együttműködés alatt, ami értelemszerűen a kormányközi módszereket erősítette (Vida [1997], p. 7).

Az Amszterdami Szerződéssel szembeni legfontosabb általános kritikaként fogalmazható meg, hogy az nemhogy csökkentette, de tovább növelte az intézményrendszer és a hatáskörmegosztás bonyolultságát és

átláthatatlanságát, így a legfontosabb kitűzött célok – hatékonyság, átláthatóság, polgárközeliség – Amszterdamban nem teljesültek. Ezen felül a keleti kibővülésből adódó intézményi kérdéseket sem sikerült megoldani, ezeket az „amszterdami maradékokat” a tagállamok a 2000-es kormányközi konferencián tárgyalták, néhány belső integrációs reformmal együtt.

A konferenciáról a tagállamok távol tartották a közösségi intézményeket, a háttérben a fő szerepet ismét a Tanács Titkársága játszotta (Beach [2003], p. 14). A végeredmény, a Nizzai Szerződés fő erénye tagadhatatlanul a kibővüléssel kapcsolatos intézményi döntésekben, valamint a minősített többség és az együttdöntési eljárás további kiterjesztésében rejlik (Vida [2001], pp. 9-15). Nizzát követően ugyanis a Tanácsban az összesen 254 közösségi és uniós döntéshozatali jogalapról 137 esetben alkalmazható minősített többség (82 esetben maradt fenn az egyhangúság, a többi kérdésben egyszerű, vagy speciális többségi döntés érvényesül), és 45-re nőtt az EP-vel együtt eldöntendő jogterületek száma (Wessels [2001], pp. 17; 20), de a Nizzai Szerződés a legkevesbé sem nevezhető történelmi lépésnek sem az integráció belső fejlődése, sem a föderalizmus szempontjából. A Nizzai és már az Amszterdami Szerződés is arra a már említett problémára utalt, hogy az EU-ban a megnövekedett hatásköröket, illetve a taglétszám növekedését nem követte megfelelő intézményi fejlődés, ugyanakkor az átfogó változtatásokra nem volt meg a politikai akarat. Nizza ezért valójában csak a maastrichti felülvizsgálati folyamat lezárásaként, és az Unió jövőjéről szóló átfogóbb vita nyitányaként értelmezhető (Vida [2001], p. 16).

IV. A FÖDERALIZMUS HATÁSA AZ UNIÓ JÖVŐJÉRŐL SZÓLÓ VITÁRA

Az ezredfordulón az EU is fordulóponthoz érkezett és 2000 decemberében, a nizzai csúcserkezesen hivatalosan is elkezdődött az Unió átfogó reformjáról szóló vita, amelyben a legtöbb vezető európai politikus megfogalmazta elvárásait. Ebben a vitában fontos szerepe volt a föderalizmusnak is, ugyanis a változtatás alapkérdése az integráció végcéljára, de legalábbis a szervezet legfőbb küldetésére vonatkozott, ami szorosan kapcsolódott a vertikális hatalmi szintek – az EU és tagállamai – közötti hatáskörmegosztáshoz, a szubszidiaritáshoz, illetve horizontális szinten az intézményi és döntéshozatali mechanizmusokhoz.

A vita 2002. február 28-tól az Európai Konvent keretei között folytatódott, amelynek összetétele és funkciója már részben megfelelt a föderalista elvárásoknak, mivel szerepe egy európai alkotmányos szövegtervezet elkészítése volt, tagjainak többsége (a 105 tagból 72) pedig a közvetlenül választott nemzeti és európai parlamenti képviselőkből állt – tehát részben megvalósult az európai alkotmányozási folyamatban az alulról építkezés elve, ahogyan azt Spinelli fél évszázada szorgalmazta.

A Konvent 16 hónapos vitája során kevés „tisztán” föderalista előterjesztés látott napvilágot, ennek ellenére a végleges szövegben, vagyis az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezetében egyértelműen tetten érhető a föderalizmus, amely – ha kormányközi fékekkel is – de számos elemében az Európai Uniót egy „sui generis európai föderáció” irányába fejleszti tovább. Bár a 2003 decemberi brüsszeli csúcson a tagállamok egyelőre nem tudták elfogadni az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződést (ami ismét felfogható kormányközi féknek), hangsúlyozni kell, hogy a Konvent dokumentumának a föderalizmus szempontjából is jelentős pontjaiban a 25-ök már ekkor egyet értettek.

1. A Konventhez vezető út

1.1. A vita elindul

Az Európai Unióban 2000 végére világossá vált, hogy a hagyományos, kormányközi alapokra helyezett szerződésmódosítási mechanizmusok már nem kielégítőek, a kihívásokra csak részleges válaszok születnek, amelyekkel végső soron maguk a tagállamok sem elégedettek (Reh-Wessels [2002], p. 21). A 2000 decemberében elfogadott Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozatukban az állam- és kormányfők egy mélyebb és átfogóbb vitát indítottak el az Európai Unió jövőjéről. A nyilatkozat négy kérdést jelölt meg a vita kiindulópontjául: az EU és a tagállamok közötti hatáskörök pontosabb meghatározása a szubszidiaritás jegyében, a Nizzában elfogadott Alapvető Jogok Chartája státuszának tisztázása, a szerződések egyszerűsítése, áttekinthetőbbé és közérthetővé tétele (a tartalom csorbítása nélkül), és a nemzeti parlamentek szerepének meghatározása az európai intézményrendszerben. A Tizenötök vezetői egyetértettek abban is, hogy a reformfolyamat során mindig szem előtt kell tartani az Unió demokratikus legitimitációját és intézményeinek áttekinthetőségét – ezzel is közelebb hozva az integrációt az emberekhez. A nyilatkozat végül arra is kitért, hogy a széleskörű vitát egy következő kormányközi konferencia előkészítésének tekintik (de ez a konferencia már nem lehet a kibővítés előfeltétele, sőt, a már aláírt csatlakozási szerződéssel rendelkezők részt vehetnek majd munkájában).

Az ezredfordulón újrainduló vita az Unió jövőjéről már egyre több tekintetben föderalista ihletésű volt. A vezető politikusok vitáját Joschka Fischer német külügyminiszter nyitotta meg, még Nizza előtt, 2000 májusában, a Humboldt Egyetemen tartott híres beszédével²⁷. A Fischer-beszédnek két fő vonulata volt. A külügyminiszter abból indult ki, hogy az EU az integráció igen magas

²⁷ A „Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration” című 2000. május 12-én tartott beszéd, valamint egy sor erre adott válasz megjelent a firenzei European University Institute gondozásában (Joerges-Mény-Weiler [2000]). A Fischer-beszéd magyarul is megjelent: Fischer, Joschka [2000]: Az államszövetségtől a föderációig. *Európai Szemle*, 2000/2, pp. 3-14.

fokát érte el (monetáris unió, külpolitika, belbiztonság) de a Monnet-i módszer már nem biztosítja a továbblépést, sőt, az eddig elért eredmény túlságosan is bonyolult, áttekinthetetlen az emberek számára. A kialakított vállalatokhoz politikai unió, és megfelelő föderatív intézményrendszer szükséges. Azonnal leszögezte ugyanakkor, hogy ez nem a hagyományos értelemben vett és általában elutasított föderációt jelentené, amely a nemzetállamok helyébe lépne – hanem továbbra is a megosztott szuverenitáson alapuló folyamatként lehetne ezt a modellt jellemezni.

Szerinte ez egy kétkamarás parlamentből állna, amelynek alsóházába a tagállamok parlamenti képviselői kerülnének (így megszűnnének a hatásköri és egyéb problémák az EP és a nemzeti törvényhozások között), a felsőház pedig a tagállamok képviselőiből tevődne össze, akiket vagy közvetlen választás útján delegálnának az állampolgárok (amerikai, svájci rendszer), vagy a tagállamok kormánytagjaiból állna, mint ma a Miniszterek Tanácsában (illetve Németországban). Az Unió kormányának szerepét vagy az Európai Tanács töltené be, vagy az Európai Bizottság a jelenlegi formájában, de egy közvetlenül választott elnökkel az élén. Fischer szerint szükség volna egy alkotmányra, amely tartalmazná az alapvető jogokat, rögzítené az Unió föderatív felépítését, és tisztázná a hatáskörök megosztását az EU, a tagállamok és a régiók szintjén a szubszidiaritás figyelembevételével.

Gondolatmenetének másik fő vonulata az volt, hogy a keleti kibővítés miatt még heterogénebbé váló Európa – ha el akarja kerülni az integráció erózióját – két alternatíva között választhat: vagy a nagy többség elfogad egy Európai Föderációt létrehozó szerződést, vagy, ha ez nem járható út, országok egy kis csoportja a megerősített együttműködés segítségével indul el ilyen úton. Ez az avant-garde csoport (Fischer minden érzékenységre tekintettel nem nevezte meg a lehetséges tagokat) egy új alkotmány segítségével „újraalapítaná” az EU-t, miközben nyitott lenne a többiek felé, sőt egyfajta gravitációs központként vonzaná magához a később bekapcsolódókat. Végül

megvalósulhatna a minden országot átfogó Európai Föderáció (persze nincs szó automatizmusról).

A vita így valójában még Nizza előtt, Joschka Fischer beszédére reagálva indult el, és ennek kapcsán számos európai politikus fogalmazta meg elképzelését, amelyet tanulságos röviden áttekinteni²⁸.

A beszédre elsők között reagált Michel Barnier európai biztos (majd a Konvent elnökségi tagja), aki 2000. június 8-án hozta nyilvánosságra „személyes” megjegyzéseit az Unió jövőjével kapcsolatban. Bizottsági tagként csak javaslatokat fogalmazva meg, két lépést tartott szükségesnek megtenni, és három fejlődési scenáriót vázolt fel. A kibővítés előtti két legfontosabb feladatként az intézmények és a szavazás reformját, valamint egy letisztított struktúrájú európai alkotmány elfogadását jelölte meg. Az Unió lehetséges továbbfejlődésének három modellje Barnier szerint a föderális vízió („mindenki egyért” – vagyis a föderációt lényegében egy központosított állammal azonosította), a kormányközi megközelítés („mindenki magáért”), illetve a közösségi jelleg megerősítése („mindenki együtt”). Barnier rámutatott, hogy Joschka Fischer elképzelése egyik modellbe sem illik bele, sőt valójában az általa felvázolt modell is többféle alternatívát tartalmaz, ezért lehetett pozitív fogadtatása Franciaországban ugyanúgy, mint Belgiumban, vagy Olaszországban. Az avant-garde csoporttal kapcsolatban Barnier arra hívta fel a figyelmet, hogy ez kifejezetten negatív üzenet lenne a leendő új tagok felé. Fischerrel és Delors-ral szemben úgy vélte, egyáltalán nem szükségszerű, hogy a kibővüléssel megindulna az integráció szétesése, ráadásul akár a megerősített együttműködés keretében, akár a szerződéseken kívül – a tagállamoknak ma is legális lehetőségük van arra, hogy egyes területeken szorosabbra fonják kapcsolataikat.

²⁸ Az itt ismertetett reakciók forrásai: EuropEos [2002]: Institutional reforms in the European Union. Memorandum for the Convention. EuropEos, Rome, pp. 225-246; illetve a Magyar Köztársaság Országgyűlése Külügyi Hivatala által rendszeresen kiadott Európai Értesítő különböző számai (2000-2001).

1.2. A nemzetállamok föderációját hangoztató megközelítések

A Fischer-beszédre adott francia reakció hasonló volt a hat évvel korábbi, Schäuble-Lamers dokumentum kapcsán megfogalmazott válaszhoz. Jacques Chirac francia köztársasági elnök 2000. június 27-i, Bundestag-beli beszédében felzárkózott Fischer mellé a megerősített együttműködés alapján kialakuló avant-garde, vagy az ő szóhasználatában pionír-csoport tekintetében, és ezen belül kifejezetten hangsúlyozta a német-francia együttműködés kulcs-szerepét, további megerősítését (bár a franciák nem választanák szét intézményesen a pionír csoportot, és nem tartanák szükségesnek új szerződés megkötését közöttük). Ugyanakkor azzal nem értett egyet, hogy mindennek a fischeri értelemben vett föderációvá kellene fejlődnie. Az uniós demokráciát szerinte az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek oldaláról kell erősíteni, és a hatásköröket is egyértelműbben kell meghatározni, de anélkül, hogy a hatáskör-megosztás túl merevvé válna.

Carlo Azeglio Ciampi olasz államfő 2000. július 6-án Lipcsében, majd október 4-én Strasbourgan, az EP előtt tartott beszédében kiállt egy európai alkotmány elfogadása mellett. Az alkotmány szerinte tartalmazná az Alapvető Jogok Chartáját, és egy olyan megreformált intézményrendszert, ami az integrációs szervezet európai polgárok előtti legitimitásának legfőbb forrása lenne. Ciampi hitét fejezte ki a nemzetállamok föderációjában, amelyben a nemzeti különbözőségek pluralitása, az emberek kulturális identitása nemhogy nem korlátja, hanem éppen ellenkezőleg, alapja és hozzáadott értéke lesz a föderatív Európának és az európai identitásnak. Ciampi elnök egy évvel későbbi milánói beszédében még tovább ment, és az európai államok föderációjáról már úgy beszélt, mint amelyben megvalósulhat többek között a közös gazdasági kormányzás (a monetáris integráció kiegészítéseként). Az államfő azt is kimondta: egyetért a fischeri avant-garde elképzeléssel, amelynek az alapító Hatok köré kell szerveződnie, és amely nyitva áll majd minden tagország előtt.

Tony Blair 2000. október 6-i, varsói beszédében abból indult ki, hogy Európa ugyan igényt tart a szuperhatalmi státuszra, de a nemzeti sajátosságokat megszüntető szuperállam létrehozása nélkül. A brit miniszterelnök az Európai Unió intézményrendszerét az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa szerepének erősítésével, illetve az Európai Parlament mellett, a tagállamok parlamenti képviselőiből kinevezett második kamara felállításával javasolta megreformálni. A miniszterelnök több mint egy évvel későbbi (2001. november 23.), a Birminghamben megnyitott Európai Kutatóintézetben tartott beszédében hangsúlyozta Nagy-Britannia kötődését Európához, és elkötelezettségét, hogy hozzájáruljon egy erős és egységes Európa létrehozásához. Ennek struktúráját leginkább a „független nemzetállamok föderációjaként” tudja elképzelni, amelyben megtörnének a „központosító tendenciák” az átlátható intézményeknek és a szubszidiaritásnak köszönhetően.

Lionel Jospin francia miniszterelnök 2001. május 28-án tartott beszédében kiemelte, hogy az Unió jövőjének vitájakor nem csak a formára, de a tartalomra is gondolni kell. Jospin számára három dimenzió volt fontos: az integráció, mint társadalmi projekt (demokrácia, emberi jogok, gazdasági jólét és szociális biztonság, szolidaritás, kulturális különbségek); a globális vízió (ezen belül határozottabb közös külpolitika, közös védelem kialakítása); a politikai architektúra (nemzetállamok föderációja). Az intézményrendszer tekintetében a francia kormányfő alapján véve kitartott a Bizottság-Parlament-Tanács háromszög mellett, illetve ezen belül a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács szerepének megerősítését hangsúlyozta, egyben támogatta az európai alkotmány elfogadását is.

A spanyol miniszterelnök, José Maria Aznar 2001 októberében kapcsolódott be az Unió jövőjéről szóló vitába. Kijelentette, hogy támogatja a szerződések újraserkesztését, illetve annak alkotmányos szöveggé alakítását, amely tartalmazná az Alapvető Jogok Chartáját, és rendelkezne az EU jogi

személyiségéről. Javasolta továbbá egy kötelező érvényű Nemzeti Parlamenti Charta elfogadását, amely szabályozná a nemzeti törvényhozások ellenőrzési jogainak minimális szintjét. A hatáskörmegosztást még jelenlegi rendszerében is túl merevnek találta Aznar, ezért nem javasolta annak pontosabb lehatárolását, inkább a nagyobb rugalmasságot tartotta fontosnak, éppen azért, hogy az Unió tudjon lépni olyan helyzetekben, amikor tényleg szükséges.

2001. október 15-én látott napvilágot a tekintélyes nyugat-európai politikusok neveivel²⁹ fémjelzett „Ébresztő kiáltvány Európáért”. Az aláírók szerint az Uniónak tovább kell erősíteni belső kohézióját, és egyben a globalizálódó világ egyik meghatározó „tervezője” kell hogy legyen. A befolyásos politikusok véleménye szerint ennek előfeltétele az Unió intézményrendszerének demokratikusabbá és hatékonyabbá tétele, amelynek zálogát a következőkben látták. Az Unió kormányzásának az Európai Tanács által kiadott iránymutatásoknak megfelelően a Bizottság és a Tanács szinergiáján kell alapulnia, az Európai Parlament együttdöntési jogának teljes kiterjesztése mellett (valamint egy-egy nagyobb horderejű kérdésben egy, a nemzeti parlamenti képviselőkből álló „ideiglenes parlamenti konvent” összehívását is sürgették). A manifesztum szerzői fontosnak tartották a hatáskör-lehatárolás egyfajta kódexének megfogalmazását is, és általában is hívei a nemzetállamok föderációjának, mivel szerintük leginkább ez a struktúra teljesítené be az alapító atyák elképzeléseit az integrációról.

1.3. A föderalizmushoz közelebb álló megközelítések

Johannes Rau német köztársasági elnök 2001. április 4-én, az EP előtt tartott beszédével kapcsolódott be a vitába. Az elnök kiindulópontja az EU jövőjét illetően a nemzetállamok föderációjának kiépítése volt, mivel csak egy ilyen struktúra lesz képes megfelelni a globalizáció kihívásainak és egyben

²⁹ Giuliano Amato, Etienne Davignon, Jean-Luc Dehaene, Jacques Delors, Felipe Gonzalez, Roy Jenkins, Helmut Kohl, Maria Lourdes Pintassilgo, Jacques Santer, Helmut Schmidt, Mario Soares, Peter Sutherland, Karl van Miert.

megőrizni a tagállamok rendkívül értékes politikai, társadalmi és kulturális sokszínűségét. Az európai föderációnak Rau szerint egy alkotmányon kell alapulnia, amely tartalmazná az Alapvető Jogok Chartáját, a szubszidiaritáson nyugvó hatáskör-lehatárolást az Unió és a tagállamok között, valamint a jövő európai intézményrendszerét. Ez utóbbi a kétkamarás parlamentből (Miniszterek Tanácsa-EP), valamint a jelenlegi hatáskörökkel rendelkező Bizottságból állna (amelynek elnökét vagy közvetlenül a választók, vagy a kétkamarás parlament választaná meg).

Részben ehhez az állásponthoz közelített az a tervezet, amelyet Gerhard Schröder vezetésével a német szociáldemokrata párt (SPD) készített el 2001 április végére. A javaslat lényege az volt, hogy az Európai Bizottság az EU kormányává válna, a törvényhozás pedig kétkamarás rendszerben valósulna meg, a felsőházban foglalnának helyet a tagállamok (a Bundesrat mintájára), az Európai Parlament pedig alsóházként működne, és együttdöntési hatáskörei tovább nőnének. A tervezet fontosnak tartotta a hatáskörök megosztásának tisztázását, és míg pl. a kül- és biztonságpolitikában az erőteljesebb közös fellépés mellett szállt síkra, addig a mezőgazdasági, vagy a strukturális politika területén a hatáskörök nemzeti szintre történő visszautalását tartotta kívánatosnak.

Guy Verhofstadt belga miniszterelnök 2000. szeptember 21-i, a European Policy Centre-nél tartott beszédében az európai integráció megújulásának zálogát négy tényezőben sorolta fel: a közösségi módszer további megerősítése, beleértve a minősített többség maximális kiterjesztését; a monetáris unión belül a szociális és gazdasági dimenzió megerősítése; a külpolitikában a főképviselő szerepének elszakítása a Tanácstól, és közelítése a Bizottsághoz; valamint egy európai „védelmi mag” fokozatos kiépítése és megerősítése. Verhofstadt szerint Belgium elkötelezett híve az erős EU-nak, amelyben ugyanakkor tisztázottak a közösségi, a nemzeti és a helyi szintek hatáskörei.

Paavo Lipponen finn miniszterelnök 2000. november 20-án a bruges-i Európa Kollégiumban tartott beszédével a közösségi módszer megerősítésének hívei mellett sorakozott fel. Véleménye szerint az Uniónak mindenek előtt a polgárokhoz közelebb kell kerülnie (demokratikusabb és átláthatóbb intézményeken keresztül), valamint meg kell szabadulnia a túlzott bürokráciától, miközben az állandóan változó világ kihívásaira megfelelőbb módon kellene reagálnia. Ehhez először is „több Európára” van szükség olyan kérdésekben, mint a belső piac, a külkereskedelem, a közös pénz, kül- és védelmi politika, külső határok, környezetvédelem (illetve koordinatív módon együtt kell működni a gazdaságpolitikák, a foglalkoztatás, a szociális és kulturális ügyek terén). Emellett tovább kell erősíteni a közösségi jelleget és módszert, mert a kormányközi együttműködések nem hatékonyak, és túlzottan függenek a hatalmi viszonyoktól. Mindez csak az EU legitimitásának növelésével járhat együtt Lipponen szerint.

A Fischer-beszéd közel egy éves évfordulóján, 2001. május 7-én, a Humboldt egyetemen fejtette ki álláspontját az olasz miniszterelnök, Giuliano Amato (a Konvent majdani egyik alelnöke). Véleménye szerint az európai integráció jelentős fejlődésen ment keresztül, mára mégis bizalmi válság alakult ki az Unió és polgárai között. Amato szerint az elégedetlenség abból fakad, hogy az EU túl sokat tesz az első pillér kérdéseiben, és túl erőtlen a második és harmadik pillér területén. Mivel az állampolgárok e területeken igényelnék a határozottabb uniós fellépést, az EU-nak e kérdésekben kell a a minál jóval erőteljesebb hatásköröket gyakorolnia (akár a megerősített együttműködés segítségével is, egyetértve a fischeri avant-garde elképzeléssel).

Belgium, Hollandia és Luxemburg közös álláspontot kialakítva adta közre 2001. június 21-én az ún. Benelux Memorandumot. A Benelux országok a közösségi módszer mellett tették le voksukat, és konkrét, pragmatikus lépéseket javasoltak. Sürgették az európai alkotmány létrehozását, amely tartalmazná az Unió értékeit, az uniós polgárok jogait, a hatáskörök

lehatárolását, és az intézményi, döntéshozatali rendelkezéseket. Az intézményrendszer szerintük akkor lesz demokratikusabb, hatékonyabb és átláthatóbb, ha tovább erősítik a közösségi módszert, ha az EU jogi személyiséggé válik, ha az EP-t teljes körű törvényhozási joggal ruházzák fel, ha a Bizottság elnökét – az EP-választásokkal egyidőben – közvetlenül választanák (felvetik továbbá a Parlament feloszlatóságának kérdését), ha a Tanács munkájában jól elkülönülne a törvényhozói és a politikai szerepkör, ha a minősített többségi szavazást általánosítanák, és ha javítanák az Unió nemzetközi fellépését, biztosítanák a külkapcsolatok egységes képviselét a világban.

1.4. A vita lezárul

Az Európa-szerte zajló vitában a következő állomás a laekeni csúcsértekezlet volt. Ekkor zárult le a kötetlen vélemény-nyilvánítás, és nyílt meg a lehetőség a vita intézményesítésére. Európa vezető politikusainak 2000-2001 folyamán tett megnyilvánulásai az Unió általuk elképzelt jövőjéről azért voltak hasznosak, mert kikristályosították azokat a szempontokat, amelyek majd megkerülhetlenné válnak a 2002-2004-es időszak két reformfórumán. Többek között ilyen volt az európai nemzetek különbözőségeit tiszteletben tartó, és az Alapvető Jogok Chartáját is tartalmazó európai alkotmány létrehozása, a demokratikusabb intézményi struktúra (különösen az EP megerősítésén keresztül), a döntéshozatal nagyobb hatékonysága, a hatáskörök megosztásának tisztázása és a szubszidiaritás kérdése, az Unió küldetése polgárai felé, illetve szerepe, egységesebb fellépése a világban.

Másrészt ezek a megnyilvánulások – bár nem tekinthetők dialógusnak – segítettek az álláspontok közelítésében, ami az Unió struktúráját illeti. A jól időzített, és kissé provokatív Fischer-beszéd hatására egyre több vezető politikus igyekezett meghatározni, hogy is viszonyul a német felvetéshez, vagy általában hogyan, milyen struktúrában képzei az EU jövőjét. A fenti néhány megnyilvánulásból az alábbi következtetések vonhatók le. Egyes kis,

vagy közepes országok (Benelux országok, vagy Finnország) vezetői pragmatikus javaslataikban hangsúlyozták a közösségi módszer és a kialakult intézményi egyensúly fontosságát, és ezekre alapozva akár intenzívebb együttműködést is el tudnak képzelni az egyes integrációs területeken.

Ami a nagy tagállamokat illeti, Tony Blair például részben hű maradt a brit hagyományokhoz, amelyek az integráció kormányközi jellegét, illetve a nemzeti fórumok szerepét erősítik, részben viszont elmozdulás is tapasztalható volt részéről az erős EU megteremtése irányába – és nem szabad alábecsülnünk a korábban tabunak számító föderáció kifejezés beemelését sem a brit integrációs retorikába. A német és a francia álláspont közötti alapvető különbség jól kivehető volt a vitának ebben a korai szakaszában: míg Németország az integrációt nem a további mélyítés, hanem inkább az intézményrendszer oldaláról szeretné megerősíteni (miközben nem zárna ki egyes politikák visszadelegálását sem a nemzeti szintre), addig a franciák nagyjából a jelenlegi intézményi struktúra (azon belül hangsúlyozottan a tagállamok erős szerepe) mellett akár „több Európát” is el tudnak képzelni (különösen, ahogy már említettük a „szociális Európa”, vagy az európai védelem tekintetében). A két nagy tagországnak hasonló volt ugyanakkor a kibővülés után intenzívebbé válható megerősített együttműködésről vallott hozzáállása, amihez Olaszország is felzárkózott. Spanyolország volt az egyik legkimértebb a vélemény-nyilvánítás során, és egyelőre csak az olyan kérdésekben kötelezte el magát, mint egy európai alkotmányos dokumentum, vagy az Alapvető Jogok Chartája kötelezővé tétele. A spanyol miniszterelnök még csak meg sem említette a föderáció kifejezést, és úgy tűnt, egy ilyen struktúrát nem támogatna sem az intézményrendszer radikális reformján, sem a hatáskörök föderatív megosztásán keresztül.

A 2000-2001 során zajló véleménycsere érdekessége az volt, hogy bár azt a Fischer-beszéd provokálta, a német politikus euroföderációs elképzelései mellé (ebben az EU belső logikájának részben ellentmondó és az új

tagországokat rejtetten diszkrimináló formájában) gyakorlatilag egyetlen politikus sem zárkózott fel. Érdekes fejlemény volt ugyanakkor, hogy a nemzetállamok európai föderációja, mint az Unió jellegének megnevezése ekkorra szinte általánossá vált, azzal együtt, hogy a kifejezés mögött más-más tartalom rejtett. Általában két megközelítés érvényesült: a jelenlegi intézményi egyensúlyon alapuló rendszer fenntartása, megerősítése, vagy annak átalakítása a föderális modell alapján (kormányzat és kétkamarás törvényhozás). Annak ellenére, hogy a szóhasználatot a Fischer-beszéd óta a legtöbb európai politikus legitimnek fogadta el, mint látni fogjuk, a „föderáció”, vagy „föderatív” kifejezés az Európai Konvent Alkotmánytervezetében mégsem szerepelhetett.

Végül a vita kulcskérdései 2001 decemberében fogalmazódtak meg, amikor is megszületett a Laekeni Nyilatkozat az EU Jövőjéről³⁰. Ebben a dokumentumban a Tizenötök kijelentették, hogy az európai integráció az elmúlt évtizedekben sikeres volt (tartós békét teremtett és a világ egyik leggazdagabb régiójává vált), mára azonban az EU válaszut elé érkezett. Az integráció az évezred elején olyan jelentős kihívásokkal néz szembe, mint „Európa egyesítése”, az EU szerepének meghatározása a globalizálódott világban, vagy az Unió demokratikusabbá, polgárközelivé tétele. Ez utóbbival összefüggésben az is fontos, hogy az integráció céljaiban és módszereiben megfeleljen polgárai elvárásainak, vagyis az Unió hatékonyan lépjen fel egy sor közös európai probléma leküzdésében (pl. belbiztonság, határokon átnyúló bűnözés, migráció-ellenőrzés, foglalkoztatás, a szegénység leküzdése, a kohézió, vagy a környezetvédelem és az élelmiszerbiztonság, továbbá a külügyek terén), de nem bürokratikus szuperállamként, hanem nyitott, demokratikus és áttekinthető szervezeti és döntéshozatali rendszerben. A nyilatkozat ezzel kapcsolatban beazonosította a legfontosabb kihívásokat és reformterületeket, mégpedig – rendhagyó módon – kérdések formájában.

³⁰ The Future of the European Union: Declaration of Laeken.
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

A Tizenötök állam- és kormányfői arra vonatkozóan tettek fel kérdéseket, hogy hogyan lehetne az EU és a tagállamok közötti hatásköröket jobban, átláthatóbban és egyszerűbben megosztani, úgy, hogy mindez nem vezet az Unió kompetenciáinak ellenőrizetlen kiterjedéséhez, de ne is törje meg az integráció lendületét. Az is kérdés volt, hogyan lehetne leegyszerűsíteni az EU szabályozó eszközrendszerét a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásával, illetve, hogy hogyan lehetne növelni a közösségi intézmények legitimitását és hatékonyságát. Ez utóbbival összefüggésben fontos kérdések fogalmazódtak meg mindhárom kulcs-intézményre (Tanács, Bizottság, Parlament), illetve a közöttük lévő hatékonyabb döntéshozatali rendre, valamint a nemzeti parlamentek szerepére vonatkozóan. A szerződések áttekinthetőbbé tétele miatt szükség van azok egyszerűsítésére, újraszerkesztésére, miközben az Alapvető Jogok Chartáját is célszerű lenne beemelni a szerződésbe. Mindez már elvezette a tagállamokat az európai alkotmány megfogalmazásának gondolatához – még mindig csak kérdésfeltevés formájában.

A mintegy hatvan kérdés az integráció történetében először szembesítette a döntéshozókat az EU politikai rendeltetésének („finalité politique”) meghatározásával (Closa [2003], p. 19), és először tett említést a nyilatkozat arról is, hogy szükség lehet egy európai alkotmányra (a föderáció említése nélkül). E kérdések, illetve az Unió jövője szempontjából minden egyéb fontos téma megvitatására döntöttek az Európai Konvent összehívásáról, valamint annak összetételéről és működési módszereiről is. A végeredmény szempontjából a nyilatkozat lakonikusan csak annyit írt elő, hogy a Konventnek egy olyan dokumentumot kell a tagállamok elé terjesztenie a munka végén, ami vagy a különböző reformopciókat (és azok támogatottsági szintjét), vagy – konszenzus esetén – konkrét ajánlásokat kell hogy tartalmazzon.

2. Az Európai Konvent: alkotmányozó gyűlés?

Az Európai Konvent összehívásával az EU-ban a Monnet-i inkrementalizmus módszere és a Spinelli-féle konstitucionalizmus, több mint fél évszázaddal később, ismét keresztezi egymást, hiszen a fokozatos integrációs fejlődés végül is egy alkotmányozási folyamatba torkollik. A tagállamok ugyan nem engedik ki a végső döntés klasszikus kormányközi módon való meghozatalát a kezükből (felülről lefelé építkezés), de a reformok előkészítését egy olyan testületre bízták, amely plurális legitimitásával (részben az alulról felfelé építkezést segítve elő) egyedülálló az EU eddigi történetében³¹.

A Konvent összehívásának jelentőségét talán jobban megértjük, ha ismét emlékeztetünk arra, hogy a kormányközi együttműködést meghaladó európai integrációban gondolkodók a második világháború után lényegében kétféle megközelítést követtek. Jean Monnet, az európai integráció szellemi alapító atyja, aki valójában kívánatosnak találta az európai föderációt, annak elérését nem a konstitucionalista, hanem a funkcionalista megközelítés segítségével látta megvalósíthatónak. Nem hitt a nagy eszmék gyors megvalósíthatóságában, inkább a nyugat-európai országok pragmatikus alapokon elindított, és intézményi-jogi keretek közé szorított együttműködését sürgette. Véleménye szerint az ilyen pragmatikus, először a gazdaság területén létrejövő együttműködés idővel azután elvezethet a politikai unióhoz: tehát nem az alkotmány és a föderáció alapozza meg az integráció jövőjét, hanem fordítva: a jól bevált gazdasági együttműködés, a pozitív tapasztalatok, és a kölcsönös szolidaritás kialakulása *előfeltétele* a föderáció elfogadásának. Spinelli viszont éppen azért nem értett egyet Monnet-val, mert nem hitt a szektorális integráció tovalendítő automatizmusában. Véleménye szerint már

³¹ Pontosabban e módszer (ha nem is szerződésmódosítás okán) már átesett a „főpróbán” 2000-ben az Alapvető Jogok Chartájának előkészítésekor és elfogadásakor. A Charta-Konvent a Tizenötök parlamenti és kormányzati képviselőiből, valamint az EP és a Bizottság képviselőiből állt, Roman Herzog elnöklete alatt.

az indulásnál szükség lett volna egy alkotmányozó gyűlésre (amely akár egy közvetlenül, e célra megválasztott képviselőkől álló testület, akár – későbbi gondolatmenetében – az Európai Parlament lehetett volna), amelynek feladata az integráció föderalista berendezkedését rögzítő alkotmányának kidolgozása lett volna. Az így megszületett dokumentumot minden tagállam saját belső rendje szerint ratifikálhatta volna, és hatályba lépéséhez elegendő lett volna a tagállamok bizonyos többsége³².

Miután az európai integráció az ötvenes években a Monnet-i módszerrel indult útjára, Spinelli kételkedésével szemben Monnet-t igazolta az integráció folyamatos mélyülése, amely a Maastrichti Szerződéssel a politikai unió felé is elmozdította az EU-t. Ugyanakkor ez a mélyülési folyamat ötven évvel később már nyíltan felvetette az alkotmányozás igényét. Spinellit tehát az igazolta, hogy az integráció funkcionalista alapú fejlődése egyre bonyolultabbá, átláthatatlanabbá tette az EU-t, amelyből egyre inkább hiányzott a demokratikus és áttekinthető alkotmányos építkezés.

A laekeni csúcs nyomán elindított európai alkotmányozási folyamat így valójában a Monnet-i módszer eredménye és Spinelli álmainak megvalósulása is egyben. Persze nem beszélhetünk eszméinek maradéktalan megvalósulásáról, hiszen a Konvent tagjait nem közvetlenül alkotmányozási célra választották, hanem azt az Európai Tanács hívta létre. Mandátuma sem az alkotmány elfogadása, csupán annak a tagállamok elé terjesztése volt. Maga az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés sem alakítja föderációvá az Uniót, mégis olyan dokumentum született, amely számos elemében rokon vonásokat mutat létező föderációk alkotmányaival. Így, amikor az Európai Konventről beszélünk, nem feledkezhetünk meg e két nagy formátumú európeér érdemeiről, és arról, hogy a Konvent valójában a Monnet-i és a Spinelli-féle módszer találkozásaként is felfogható (Vida [2003], pp. 83-84).

³² E témáról lásd többek között: Monnet and Spinelli: the two faces of federalism. In: Burgess [2000], pp. 31-36.

Az Európai Konvent 2002. február 28-án nyílt meg ünnepélyesen, és március 1-jén kezdte meg munkáját, amelyet 2003. július 18-án sikerrel zárt le. Ezt a sikert mi sem igazolja jobban, minthogy – ha a kormányközi konferencia is jóváhagyja – a Konvent, mint szerződésmódosítást előkészítő módszer intézményesül az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés jóvoltából.

Összetételét tekintve a jelenlegi tagországok, illetve minden tagjelölt ország (összesen tehát 28 európai ország) három fővel: egy kormányzati és két parlamenti (egy kormánypárti és egy ellenzéki) képviselővel vett részt a munkában. Emellett 16 EP-tag, két európai biztos, valamint az elnök (Valéry Giscard d'Estaing) és két alelnöke (Giuliano Amato és Jean-Luc Dehaene volt olasz, illetve belga kormányfők) tették ki együtt a 105 főt (és mivel az elnököt és a két alelnököt kivéve mindenkinek volt ún. póttagja, így valójában 207 Konvent-tagról beszélhetünk³³).

A demokratikus jelleget – és a föderalisták számára oly fontos alulról építkezés elemét – tehát a nagy többséget alkotó 72 nemzeti és európai parlamenti képviselő jelenítette meg. A kormányzati képviselők jelenléte pedig a Konvent és a kormányközi konferencia közötti kontinuitást biztosította, némileg csökkentve annak az esélyét, hogy a tagállamok később teljesen átírják a szövegtervezetet. Az Európai Parlament először kapott ilyen komoly beleszólási lehetőséget az Unió reformjába, és – bár korábban (az 1995-ös Reflexiók Csoportban végzett munkától eltekintve) nem vett részt a szerződésmódosításokat előkészítő reformfolyamatokban, mégis minden szerződésmódosításból nyertesén került ki – most, közvetlen lobbizásának is köszönhetően további látványos sikereket könyvelhet el magának. Az Európai Bizottság – ahogy említettük – már bizonyított: amikor hivatalosan is részt vehetett a reformok előkészítésében, akkor jelentősen hozzájárult az integráció mélyítéséhez. Amikor azonban a Bizottság háttérbe kényszerült (ld. az EU

³³ Valójában azonban ennél többen vettek részt a Konvent munkájában, mivel a 16 hónap alatt az egyes országok küldötteinek személye változhatott.

Szerződés politikai fejezetei, Amszterdam, Nizza) az eredmény egyre kevésbé volt látványos, és egyre inkább a tagállamok közötti legkisebb közös nevezőhöz közelített.

Nagyon fontos tény, hogy a tagjelölt országokat is meghívták a Konventbe (Törökországot is beleértve), ugyanakkor három olyan szempontot is említhetünk, ahol a régi és a leendő új tagok közötti egyenlőség nem érvényesült.

A laekeni nyilatkozat kimondta, hogy a tagjelöltek nem törhetik meg a jelenlegi tagok között kialakuló konszenzust (ami valójában irreleváns feltételezésnek bizonyult, hiszen a törésvonalak egyáltalán nem a jelenlegi és a leendő tagok között alakultak ki: a konfliktusokat sokkal inkább az országok mérete, vagy például a mélyítés melletti elkötelezettség intenzitása határozta meg); a tanácskozás során csak az Unió hivatalos nyelvein lehetett felszólalni (később a tagjelölteknek lehetővé tették a saját erőforrásokból megoldott szinkrontolmácsolást és fordítást); végül a kulcsfontosságú 12-tagú elnökségben egyetlen tagjelölt ország politikusa sem kapott helyet. A leendő tagok kérésére azonban itt is történt változás: meghívottként bekapcsolódhatott az elnökség munkájába egy szlovén Konvent-tag (Alojz Peterle)³⁴.

A Konvent munkamódszerének egyedisége abban állt, hogy a testület tagjai az elnökség vitairányító szerepe mellett plenáris üléseken (illetve 11 tematikus munkacsoportban, valamint 3 vitakörben³⁵) folytattak tanácskozást és a cél a

³⁴ Így tehát az elnök és két alelnöke mellett az elnökség az alábbi politikusokból állt: Ana Palacio, majd Alfonso Dastis a spanyol, Henning Christophersen a dán, és Giorgos Katiforis, majd Giorgos Papandreu a görög elnökség képviselőiben, John Bruton és Gisela Stuart, a nemzeti parlamentek képviselőiben – közöttük foglalt helyet meghívottként Alojz Peterle is –, Klaus Hänsch és Inigo Méndez de Vigo, az Európai Parlament képviselőiben, illetve Michel Barnier és António Vitorino, az Európai Bizottság képviselőiben.

³⁵ A munkacsoportok és jelentéseik zárójelben: I. Szubszidiaritás (CONV 286/02); II. Alapvető Jogok Chartája (CONV 354/02); III. EU jogi személyisége (CONV 305/02); IV. Nemzeti parlamentek szerepe (CONV 353/02); V. Kiegészítő hatáskörök (375/1/02); VI. Gazdasági kormányzás (CONV 357/02); VII. Külfelkapcsolatok (CONV 459/02); VIII. Védelem (CONV 461/02); IX. Egyszerűsítés (CONV 424/02); X. Szabadság, biztonság és jog övezete (CONV 426/02); XI. Szociális Európa (CONV 516/1/03). A vitakörök: I. Az Európai Bíróság működése (CONV 636/03); II. Költségvetési eljárás (CONV 612/03); III. Saját források (CONV 730/03).

konszenzus kimunkálása volt – szavazás nélkül. Ráadásul mindez a nagy nyilvánosság előtt zajlott, hiszen a munka során a Konvent meghallgatta a civil szervezeteket (Civil Fórum³⁶), az Ifjúsági Konvent³⁷ véleményét, és megfigyelőként meghívta a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az európai szociális partnerek képviselőit, továbbá az európai ombudsmant is. Emellett a Konvent-tagok saját hazájukban különböző vitákon, konferenciákon vettek részt, és ahogy külföldön, úgy a magyar médiában is megfigyelhető volt a Konventtel kapcsolatos – az utolsó hónapokban egyre jelentősebb – tájékoztatás, miközben az érdeklődők minden fejleményt pontosan nyomon követhettek az interneten³⁸ is, ahol véleményt is nyilváníthattak. Ez a módszer, valamint maga az összetétel nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a Konvent egy egyszerű előkészítő testületből valódi alkotmányozó gyűléssé válhatott (Closa [2003], pp. 9-10; Reh-Wessels [2002], p. 31).

A Konvent, mint módszer pozitív és progresszív jellege mellett ugyanakkor jogosak a kritikai észrevételek is. Mindenek előtt ki kell emelni, hogy az elnök és az elnökség, amely a vitát vezette, zárt ajtók mögött tárgyalt, jegyzőkönyvek nélkül (Hughes [2003], p. 2). A legkényesebb intézményi kérdésekről nem állítottak fel munkacsoportot, és éppen e kérdéseket hagyta az elnökség az utolsó hetekre, amikor a Konvent befejezéséhez közeledett (a thesszaloniki csúcson a tagállamok nem engedték, hogy a Konvent őszig meghosszabbítsa munkáját). A testületre nagy nyomás nehezedett, hogy saját sikere érdekében határidőre, konszenzussal tudjon elfogadni egy egységes dokumentumot, miközben a háttérben a tagok és az országok többsége a legfontosabb intézményi reformjavaslatokkal (pl. Bizottság létszáma, EU-elnök) nem értett egyet. Ráadásul hosszú hónapok teltek el az általános

³⁶ Digest of contributions to the Forum. Brussels, 17 June. CONV 112/02.

³⁷ Final text adopted by the European Youth Convention, Brussels, 12 July. CONV 205/02.

³⁸ <http://european-convention.eu.int> – ezt az oldalt havi átlagban 47 ezren látogatták, 2003 júniusában pedig ez az arány 100 ezerre nőtt. Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03.

vitával, annak ellenére, hogy a konszenzus viszonylag hamar kibontakozott az olyan kérdésekben, mint az EU jogi személyisége, a pillérek megszüntetése, az Alapvető Jogok Chartájának beemelése az alkotmánytervezetbe, a nemzeti parlamentek bevonása a szubszidiaritás kontrolljába, a jogi eszközök leegyszerűsítése, a hatáskörök nevesítése és lehatárolása, illetve általában az átlátható és közérthető szerződés szerkezet kialakítása.

Bár a preambulum és az egyes cikkek megszövegezésének vitája lényegében 2002. október 28-a után megkezdődött, miután az elnök betérjesztette az általa javasolt alkotmányvázlatot³⁹, ugyanakkor a teljesen kidolgozott szövegtervezet (preambulum, I. és II. rész) megvitatására 2003 május végétől csupán két hét állt rendelkezésre. A thesszalóniki csúcs után a Konvent még három hetet kapott a munka befejezésére, vagyis paradox módon a legnagyobb terjedelmű III. résszel (uniós politikák, intézményrendszer, költségvetés, stb.), valamint az általános és záró rendelkezéseket tartalmazó IV. résszel csak további két júliusi plenáris ülésen tudtak foglalkozni a tagok. Az itt elfogadott eredmény jelentős része tehát szintén a zárt ajtók mögött elkészített szöveg gyors vitájának és a határidő szorítása miatti elfogadásának „köszönhető”. Ezzel az eljárással és az eredménnyel szembeni elégedetlenségét nyolc Konvent-tag (négy tag és négy póttag, heten a jelenlegi tagországok, illetve az EP politikusai, a nyolcadik egy cseh parlamenti képviselő) egy külön nyilatkozatban hozta nyilvánosságra, amelyet Giscard d’Estaing 2003. július 18-i hivatalos római beszámolójához csatoltak⁴⁰. Ugyanakkor az Alkotmánytervezet főcíme alatt ez áll: „az Európai Konvent által 2003. június 13-án és július 10-én konszenzussal elfogadva.”

Ez a végeredmény nagymértékben köszönhető az erélyes Giscard d’Estaing-nek, aki nélkül nem biztos, hogy egységes dokumentum született volna a

³⁹ Preliminary Draft Constitutional Treaty. CONV 369/02.

⁴⁰ Rome Declaration by V. Giscard d’Estaing chairman of the European Convention. Rome, 18 July 2003 (CONV 851/03 Annex III). http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_EN.pdf

Konventben. A siker érdekében megszületett konszenzus mögötti feszültségek, érdekellentétek (mindenek előtt az intézményi kérdések terén) ugyanakkor a 2003. október 4-én megnyitott kormányközi konferencián azonnal felszínre jöttek.

3. Az Európai Konvent Alkotmánytervezete és a föderalizmus

3.1. Föderalizmus a Konventben

Az Európai Konvent munkája során kevés olyan beadvány született, ami kimondottan – tehát a nevében is – föderális EU megteremtését sürgette volna. Ilyen volt Andrew Duff, liberális EP-képviselő beadványa az Unió föderális alkotmányáról, vagy a 26 szocialista politikus „új föderalizmusról” szóló kezdeményezése. Előbbi a formára helyezte a hangsúlyt, és ennek megfelelően egy, a föderális EU számára ajánlott, a preambulumból és 19 cikkből álló modell-alkotmány tervezetét⁴¹ tette le a Konvent asztalára, amely az intézményekre és a hatáskörmegosztásra helyezte a hangsúlyt. Bár Duff felvetett néhány eredeti föderalista ötletet (a jogi személyiség, a Charta kötelezővé tétele, uniós polgárság, vagy a szubszidiaritás mellett pl. az egyhangúság teljes eltörlése, vagy az Unió bevételeinél az adókivetés lehetősége) összességében inkább tekinthető az eddig kialakult közösségi intézményrendszer, hatáskörmegosztás és döntéshozatal letisztultabb konzerválásának, mint egy radikálisabb föderális átalakulást sürgető anyagnak. Az utóbbi kezdeményezés⁴² pedig elsősorban a tartalomra helyezte a hangsúlyt, kitérve a nagyobb decentralizációra, a szubszidiaritásra, a civil társadalom intenzívebb bevonására. Szerintük a legfőbb cél az Unión belül a szociális modell kialakítása, a munkahelyteremtés, a szociális biztonság és a szegénység leküzdése terén a minősített többség és az EP-vel való együtdöntés bevezetése, és hasonló eljárás alkalmazása a kül- és biztonságpolitika, valamint a belbiztonság kérdéseiben is. Véleményük szerint

⁴¹ Duff, Andrew: A model constitution for a federal EU. CONV 234/02 CONTRIB 82.

⁴² Hänsch, Klaus – Berès, Pervenche: European Project for the Socialists: New Federalism. CONV 63/02 CONTRIB 32.

a polgárok és a civil szervezetek bekapcsolódása az európai integrációs ügyekbe egy európai politikai térséget, benne egy „európai társadalmat” eredményezhet, ami hosszú távon erősítheti az európai identitás kialakulását.

Ha más beadványokban nem is jelent meg a „föderális EU” víziója, azért számos javaslatban – elsősorban a hatáskörmegosztás elveit és módját tekintve, valamint az intézményi reformokat illetően – egyértelműen megtalálható a föderalizmus hatása. A hatáskörmegosztás tekintetében a legfőbb orientáló anyagok a Konvent elnökségétől, valamint az EP raportőrétől származtak⁴³ – előbbieket a hatáskörök jelenlegi bonyolult rendszerét igyekeztek összefoglalni, utóbbi pedig megtette az első lépést a hatáskörök csoportosítása, lehetséges katalogizálása felé. Ha ezeken kívül végigtekintjük a Konventben született több mint száz beadványt, beszédet, jelentést a hatáskörök témájában, akkor a döntő többségükénél szintén megtaláljuk a hatáskörök nevesítésének, politikaterületek szerinti katalogizálásának sürgetését (leggyakrabban a kizárólagos, megosztott és kiegészítő hatáskörökről van szó, illetve egyes Konvent-tagoknál külön megemlítésre kerülnének a tagállamok által gyakorolt hatáskörök is), valamint a tagállamoktól az Unió irányába történő hatáskör-átruházás, illetve a hatáskör-gyakorlás elveinek (szubszidiaritás, arányosság, illetve ezek politikai/jogi ellenőrzésének) egyértelmű rögzítését⁴⁴.

Az intézményi reformokkal kapcsolatban is százas nagyságrendben születtek javaslatok, amelyeket 2003 májusára a Konvent Titkársága egy 71 oldalas

⁴³ Elnökségi anyagok a hatáskörmegosztás jelenlegi rendszeréről: Description of the current system for the delimitation of competence between the European Union and the Member States. CONV 17/02; illetve: Delimitation of competence between the European Union and the Member States: existing system, problems and avenues to be explored. CONV 47/02. Az EP által 2002 májusában elfogadott Lamassoure jelentés: Report on the division of competences between the European Union and the Member States (A5-0133/2002).

⁴⁴ Néhány példa: Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten”. CONV 375/1/02, REV 1.; Bösch, Reinhard: Die Aufgaben der Union: vertikale Kompetenzverteilung. CONV 42/02 CONTRIB 22; Teufel, Erwin: Leitlinien für die Ordnung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im künftigen Verfassungsentwurf. CONV 410/02 CONTRIB 145; Farnleitner, Hannes: Kompetenzordnung. CONV 58/02 CONTRIB 29; Brok, Elmar: Die Zuständigkeiten der Europäischen Union. CONV 541/03 CONTRIB 234.

anyagban⁴⁵ foglalt össze. Ennek legfőbb tanulsága, hogy a Konvent tagjainak döntő többsége inkább a jelenlegi rendszer fenntartásának híve, illetve a rendszeren belüli kisebb reformok mellett állt ki. Így a többség támogatta az olyan nem föderális (inkább az Unió sajátos jellegét tükröző, vagy a nemzetközi szervezetek működésére hasonlító) elemek fenntartását, mint az egy ország egy biztos elve, a tanácsi rotáció valamilyen formájának fenntartása, illetve az egyhangú döntések létjogosultsága bizonyos kérdésekben. Konszenzus az Európai Parlament hatásköreinek bővítésében mutatkozott, elsősorban a testület társ-jogalkotó szerepének általánosítása terén (különösen, amikor a Tanács minősített többséggel dönt), illetve a nemzeti parlamentek szubszidiaritást és arányosságot ellenőrző új funkcióival kapcsolatban – ami közelebb áll a föderalizmushoz.

Elmondható tehát, hogy a Konventben a föderalizmus elsősorban a hatáskörök megosztásának módjáról szóló vitában éreztette hatását, ugyanakkor kevésbé volt tetten érhető a hatáskörök föderális módon való átrendezése (pl. a közös kül- és biztonságpolitika uniós hatáskörre emelése), vagy az átfogó intézményi reformok terén.

A továbbiakban ez a fejezet rövid áttekintést ad a Konventben lezajlott, és a föderalizmus szempontjából is meghatározó eredményekről (és a mögöttük meghúzódó vitákról), míg a következő (V.) fejezetben – három föderális ország alkotmányával összehasonlításban – arra keressük a választ, hogy az Alkotmánytervezet újításai mennyivel vihetik közelebb az EU-t egy föderatív struktúrához (vagy éppen hol van ebből a szempontból stagnálás). Természetes, hogy a föderalizmus hatásait nem tudjuk a föderális állam, vagy általában az államiság egyes jellemzői nélkül vizsgálni. Például az alkotmányos alapok, a jogi személyiség, az alapvető jogok, vagy az uniós állampolgársággal kapcsolatos kérdések általában az államisággal hozhatók

⁴⁵ Secretariat: Übersicht zu den Änderungsvorschlägen betreffend die Organe der Union. CONV 709/03.

összefüggésbe, míg az intézményrendszer, a hatalomgyakorlás módja (hatáskörmegosztás), vagy a pénzügyi kérdések tekintetében sajátosan föderatív szempontok jelennek meg.

3.2. Alkotmányos alapok

Amikor az EU Alkotmánytervezetét vizsgáljuk, tisztáznunk kell, mi az elvárás egy írott alkotmánnyal szemben. Mindenek előtt a formai elvárás, hogy az alkotmány egységes és áttekinthető, bárki számára értelmezhető szöveg legyen. Ez a követelmény az EU esetében nagy kihívást jelentett, tekintve az uniós, és ezen belül a három (az ESZAK lejárta után pedig két) közösségi szerződés bonyolult, és az amszterdami és nizzai módosítások után még áttekinthetlenebb jellegét. A Konventben lényegében kezdettől fogva egyetértés volt abban, hogy radikális formai átalakításra és egyszerűsítésre van szükség, amit különösen a jogi személyiséggel foglalkozó munkacsoport sürgetett. Ennek eredménye, hogy az Európai Uniót létrehozó Alkotmánytervezet megszünteti a korábbi, a közösségi és uniós szerződéseken alapuló ún. pillérszerkezetet, jogi személyiséggel ruházza fel az Uniót (I-6. cikk), és általában is egy világos szerződés-szerkezet kialakítására törekszik.

Az egységesség mellett további pozitívum az áttekinthető tagoltság. Az Alkotmánytervezet a Thuküdidész-idézzel induló és hat bekezdésből álló preambulumot követően négy jól elkülöníthető részre oszlik. Az első rész az alkotmányos alapokat fekteti le (célok, alapelvek, hatáskörmegosztás, intézmények, stb.), a második az alapvető jogok katalógusát tartalmazza (a koherencia szempontjából zavaró módon egy saját preambulummal), a harmadik rendelkezik az Unió politikáiról és az ezekhez kapcsolódó eljárásokról (lényegében itt találhatók a korábbi szerződések felülvizsgált rendelkezései), a negyedik pedig a záró rendelkezéseket foglalja magában (módosítás, hatályba lépés, hivatalos nyelvek stb.). A cikkek számozása természetesen követi a változásokat, és szintén sokkal áttekinthetőbb (római számmal jelöli a részeket, és arab számozással a cikkeket). Így összességében

elmondható, hogy az Alkotmánytervezet (bár a maga 465 cikkével jóval hosszabb, mint az európai alkotmányok bármelyike) eleget tesz a legalapvetőbb formai követelményeknek – és ez már önmagában is fontos előrelépés a polgárközeli EU megteremtése szempontjából (Vida [2003], p. 89).

A formai (és tartalmi) megújulásra utal egyébként, hogy már a kezdetektől alkotmánynak, vagy alkotmányos szerződésnek nevezték a készülő dokumentumot, a végső változat pedig a kettő közötti kompromisszumként az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződést említi. Mindez sokatmondóan jelzi az átmenetet az államok között alkalmazott szerződés és az egy államot jogilag megalapozó alkotmány között, tehát tükrözi az Unió átmeneti jellegét a nemzetközi szervezet és a (föderális) állam között (Vida [2003], p. 89). Az alkotmányos jelleget tovább erősíti, hogy (ahogyan arról az utolsó plenáris ülésen döntöttek) a IV. rész 1. cikkén keresztül az Alkotmánytervezetben hivatalosan is megjelenhetnek az Unió szimbólumai: a zászló, a himnusz (Beethoven IX. Szimfóniájának Örömdája), a mottó („egységesen a sokszínűségben”), a közös pénz, valamint az Európa Nap (május 9., ami a német kapituláció ötödik évfordulóján meghirdetett Schuman-terv emléknapja).

Tartalmi szempontból mindennek előtt az Unió definíciójára, céljaira, illetve az ezek elérése mögött meghúzódó alapértékekre kell kitérnünk. Ami az Unió definícióját illeti, az alapvető kérdés az Unió legitimitásának alapja. Az alapító szerződéseket, valamint módosításaikat mindeztáig a tagállamok hozták létre – és ez a jövőben sem lesz másként –, de az Alkotmánytervezetben már az emberek is szerepelnek az Unió legitimitásának forrásaként. Az I-1. cikk 1. bekezdése így fogalmaz: „Európa polgárainak és államainak a közös jövő építésére irányuló akaratát tükrözve ez az Alkotmány létrehozza az Európai Uniót, amelyre a tagállamok közös céljaik elérése érdekében hatásköröket ruháznak át. Az Unió koordinálja azokat a politikákat, amelyeken keresztül a

tagállamok e célokat el kívánják érni, a ráruházott hatásköröket pedig közösségi módon gyakorolja.”

Az első mondattal kapcsolatban fontos aláhúzni, hogy az Alkotmány/Unió legitimitásának alapjaként a tagállamokkal együtt jelennek meg az uniós polgárok. Ez azért nagyon fontos, mert, ahogy a szakirodalom (Bieber [2002], p. 368; Micossi [2002], p. 13; Laufer-Fischer [1996], pp. 34-35) is aláhúzza, az EU föderációvá válásának egyik feltétele, hogy legitimitását a tagállamoktól és a polgároktól eredeztesse. Bár ez csak akkor válna valódi egyenrangúsággá, ha a leendő Alkotmányt minden tagállamban népszavazás is megerősítené (Stör [2003], p. 2), ahogyan ezt több beadványt is sürgette⁴⁶, az Alkotmánytervezet szövegének jelentőségét nem szabad alábecsülnünk (Gordos-Ódor [2003], p. 13).

A második mondat hosszas viták eredményeként fogalmazódott meg, amelyben a legkényesebb kérdés éppen a „föderális” kifejezés alkalmazása volt. Giscard d’Estaing eredeti javaslata⁴⁷ értelmében ugyanis az EU definíciója így hangzott volna: „...európai államok Uniója, amely államok megtartva nemzeti identitásukat, európai szinten szoros együttműködésben koordinálják politikáikat és bizonyos közös hatásköröket föderális alapokon gyakorolnak.” Ugyanakkor a „föderális alapokon” (vagy a német megfogalmazás szerint „föderális módon”) kitétel ellen 30 Konvent-tag tiltakozott⁴⁸, ami így – több mint egy évtizeddel Maastricht után – ismét kikerült a szövegből, annak ellenére, hogy a föderalizmus a korábbiaknál jóval erőteljesebben van jelen az Alkotmánytervezetben. Ugyanakkor a kompromisszumként megjelenő „közösségi módon” valójában anakronizmus, hiszen az Alkotmánytervezetben sehol máshol nem szerepel a közösségi jelző, vagy a Közösség fogalma!

⁴⁶ Duff, Andrew: A Model Constitution for a Federal European Union. CONV 234/02 CONTRIB 81; Referendum on the European Constitution. CONV 658/03 CONTRIB 291.

⁴⁷ Preliminary Draft Constitutional Treaty. CONV 369/02, p. 8.

⁴⁸ Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty. CONV 574/03, p. 2.

Az Alkotmánytervezet által létrehozott Unió céljai közé tartozik (I-3. cikk) a béke és a jólét mellett a polgárok számára a szabadság, biztonság és jog övezetének megteremtése, a belső határok nélküli és versenytorzításoktól mentes belső piac létrehozása, a fenntartható fejlődés, és a teljes foglalkoztatottságon alapuló, versenyképes szociális piacgazdaság biztosítása, valamint a környezet védelme és a tudományos technológiai fejlődés támogatása. Az Unió célja továbbá, hogy küzdjön a diszkrimináció ellen, és biztosítsa a társadalmi igazságosságot, a nemek közötti egyenlőséget, a generációk közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét. Az Unió előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, emellett tiszteletben tartja az Unióban meglévő kulturális és nyelvi különbségeket, és támogatja Európa kulturális örökségének megőrzését. Az EU a nemzetközi kapcsolatokban arra törekszik, hogy érdekei mellett értékeit is érvényesítse, és hozzájáruljon a békéhez, a biztonsághoz és a fenntartható fejlődéshez, a népek közötti szolidaritáshoz, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához, az emberi, és különösen a gyermekjogok védelméhez, valamint a nemzetközi jog fejlődéséhez (az ENSZ Alapokmánya alapelveinek tiszteletben tartása mellett).

Az alapvető célok részben az EK, részben az EU Szerződés egyes elemeiből tevődnek össze, de a korábbiaknál sokkal koherensebb a felsorolás. A hosszas viták eredményeként új elemként jelenik meg a teljes foglalkoztatottság, a szociális piacgazdaság, a generációk közötti szolidaritás, a nemzetközi szabadkereskedelem mellett a tisztességes jelző, illetve a világban a szegénység felszámolása, a gyermekek jogainak védelme, valamint a nemzetközi jog fejlesztésében vállalt szerep hangsúlyozása is. Összességében elmondható, hogy ez a kulcsfontosságú cikk egyszerre tartalmazza a föderalizmus (nemzeti különbségek tiszteletben tartása), a jogállam (diszkriminációmentesség, belbiztonság, társadalmi igazságosság, stb.), illetve a gondoskodó állam (szociális piacgazdaság, környezetvédelem, kohézió, stb.)

jellemzőit, miközben az önálló „államiságot” az EU egységes és határozottabb nemzetközi megjelenésének igénye is aláhúzza.

A felsorolt célok már önmagukban is jóval túlmutatnak a kézzelfogható célokon (pl. versenytorzításoktól mentes belső piac létrehozása), sokkal inkább jellemző rájuk az érték-központú megközelítés. Mindez jelzi, hogy nem csupán egy célorientált közösségről, hanem egy értékközösségről beszélhetünk az alkotmányos alapokra helyezkedő Unió esetében (Gordos-Ódor [2003], p. 12). Ezt a tényt tovább nyomatékosítja az I-2. cikk, amelynek értelmében a kitűzött célok eléréséhez megfogalmazott alapértékek az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jog uralma és az emberi jogok tisztelete – amelyeket minden tagállam oszt a pluralizmus, a tolerancia, az igazság, a szolidaritás és a diszkriminációmentesség jegyében. Külön cikk rendelkezik továbbá a nemzeti hovatartozás miatti megkülönböztetés teljes tilalma mellett megvalósítandó négy integrációs alapszabadság biztosításáról az Unióban (I-4. cikk), valamint az alapvető jogok betartásáról (I-7. cikk).

Ami az alapvető jogokat illeti, az Unióban ezek tisztelete eddig csak közvetve jelent meg – hivatkozással a tagállamok belső alkotmányos hagyományaira, illetve az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményre, amelynek minden tagállam részese. Az Amszterdami Szerződés annyiban lépett tovább, hogy rendelkezett azon tagállam tagsági jogainak felfüggesztéséről, amely súlyosan és tartósan megsérti az alapvető jogokat (Nizza pedig annyiban szigorított ezen, hogy már az emberi jogok megsértésének kockázatát is szankcionálja). Az EU önálló alapjogi katalógusára azonban 2000-ig kellett várni, amikor is a Charta-Konvent megfogalmazta az EU Alapvető Jogi Chartáját⁴⁹. A Charta-Konvent sikerét mutatja, hogy a dokumentum a testület konszenzusán alapult, és a tagállamok is elfogadták azt a nizzai csúcsertekezleten – igaz, egyelőre nem kötelező érvényű szöveggént. Az Európai Konvent egyik feladata éppen a polgári és

⁴⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2000/C 364/01) OJEC 18.12. 2000.

politikai, valamint a gazdasági és szociális jogokat magában foglaló Charta státuszának tisztázása volt.

A Konventben már az első időszakban világossá vált, hogy a nagy többség támogatja az Alapvető Jogok Chartájának kötelezővé tételét. A vita a Charta-munkacsoport jelentése nyomán inkább arról folyt, vajon a teljes, 54 cikkből álló dokumentumot emeljék-e be az Alkotmányba, vagy ott csak egy cikk utaljon a mellékletben megjelenő Charta alkotmányos státuszára⁵⁰. Végül az az irányzat kerekedett felül, amelynek értelmében a Chartát teljes egészében inkorporálták az Alkotmány szövegébe, ami méltó mozzanata az EU alkotmányos fejlődésének, azonban hangsúlyozni kell, hogy az nem jelent addicionális uniós hatásköröket és csak közvetve hat az EU-polgárokra. A II-51. cikk 1. bekezdése értelmében „E Charta rendelkezései – a szubszidiaritás figyelembevételével – az Unió intézményeire, testületeire és szerveire vonatkoznak, valamint a tagállamokra, de csak az uniós törvények végrehajtása során.” Emellett a Charta egyes területeken (pl. a házasságkötéshez és családalapításhoz való jog,) külön is kiemeli, hogy az adott jog a nemzeti törvényeknek megfelelően biztosítandó. Más esetekben (pl. a dolgozók vállalati információhoz és konzultációhoz való joga) a szöveg egyszerre utal a nemzeti és a kialakult uniós jogra, illetve gyakorlatra. Egyébként az említett I-7. cikk, amely a Chartára is hivatkozik, egyben utal az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményre, illetve arra, hogy az Uniónak célja az Egyezményhez való csatlakozás (amit a jogi személyiség lehetővé tesz).

Az alapvető jogok alkotmányos erejű megjelenése mellett szintén egyértelműen pozitív fejlemény, hogy az Alkotmánytervezet megerősíti az uniós polgárságot (I-8. cikk), és a Maastricht óta létező EU-polgársághoz kapcsolódó jogok (vagyis a szabad mozgás és letelepedés joga, választhatóság és szavazási jog a helyi és az európai parlamenti választásokon,

⁵⁰ Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 28-29 October 2002. CONV 378/02, pp. 7-12.

diplomáciai/konzuli védelem külföldön bármely EU-tagállam konzulátusán, illetve az európai ombudsmanhoz fordulás lehetősége, az EP-hez intézett petíció, valamint bármely uniós intézményhez intézett kérdésfeltevés joga) kiegészülnek az állampolgári kezdeményezés jogával. Ennek értelmében „jelentős számú” tagország legalább egymillió állampolgárának aláírása elegendő lesz ahhoz, hogy az EU-polgárok maguk is felkérhessék a Bizottságot egy jogszabály-javaslat kidolgozására (I-46. cikk, 4. bekezdés). Így a képviseleti demokrácia elve kiegészül a részvételi demokrácia elvével az Alkotmánytervezet jóvoltából.

Az Alkotmánytervezet további fontos eleme a föderalizmus szempontjából, hogy a Konvent, mint az alkotmánymódosítást előkészítő grémium intézményesül. Vagyis bármely tagállam, az EP, vagy a Bizottság javaslatára az Európai Tanács egyszerű többséggel meghozott döntése értelmében az EU-elnök összehívja a módosításokat konszenzussal előkészítő Konventet, amelynek összetétele csak annyiban különbözik majd a jelenlegitől, hogy tagjelölteket nem hívnak meg soraiba (bár a szöveg nem is zárja ki részvételüket). A Konvent továbbra is a tagállamokat tömörítő kormányközi konferenciának tesz javaslatot, amelyet egyébként a Konvent kiiktatásával is össze lehet hívni, ha a tervezett módosítások nem olyan nagy horderejűek (IV-7. cikk, 1-2. bekezdés), miközben a tagállamok számára megmarad a cselekvési kör bővítésére alkalmas rugalmassági záradék is (I-17. cikk). Tehát a föderalizmus szempontjából fontos Konvent-módszer mellett a kormányközi fém is jelen van.

Az Alkotmánytervezettel kapcsolatban az egyik legvitatottabb kérdés a dokumentum ratifikációja, illetve hatályba lépése volt. Felmerült ugyanis, hogy a hatályba lépéshez legyen elég a ratifikáló tagállamok bizonyos többsége (ahogyan az annak idején az USA, vagy ma is a német föderáció esetében érvényes) vagy, hogy az Alkotmányt nem ratifikálók egyszerűen lépjenek ki az EU-ból (amit például Giscard d'Estaing is támogatott volna). A

végző megoldás nem ilyen radikális. Ami a ratifikációs eljárást illeti, az marad minden tagállam belső alkotmányos rendjének megfelelően, ugyanakkor, ha két éven belül a tagállamok négyötöde már ratifikált, akkor a fennmaradó országok ratifikációs problémáit az Európai Tanács elé kell utalni – és itt a szöveg meg is áll (IV-7. cikk, 4. bekezdés). Mivel azonban az I-59. cikk értelmében ki lehet lépni az Unióból, nem kizárt, hogy a két dolog összeköthető – de az Alkotmánytervezet értelmében kilépésre csak a tagállam akaratából, nem pedig kizárása útján kerülhet sor.

3.3. Hatáskörmegosztás: föderális elvek?

Rudolf Hrbek szerint a föderalizmus, mint az állam területi szervezésének strukturális alapelve, két fő funkciót kell, hogy betöltsön: meg kell teremtenie az egységet a különbözőségek tiszteletben tartásával, valamint biztosítani kell a föderális intézményrendszer és a tagállami szint közötti egyensúlyt és ellenőrzést (Hrbek [2003], p. 180).

Ebből a szempontból fontos, hogy mind a preambulum, mind a IV-1. cikk hangsúlyozza, hogy az európai integráció egyik alapelve az „egység a különbözőségben” (vagyis közvetlenül is megjelenik a föderalizmus egyik jellemzője). Emellett a két igazgatási szint közötti viszony először fogalmazódik meg a föderalizmus jegyében – az Alkotmánytervezet I-5. cikke értelmében ugyanis: „1. Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitásait, amely megjelenik alapvető politikai és alkotmányos struktúráikban, beleértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Az Unió tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, beleértve az állam területi integritására vonatkozó, valamint a jog és a rend betartására, illetve a belbiztonság fenntartására vonatkozó funkciókat. 2. A lojális együttműködés elve értelmében az Unió és a tagállamok teljes kölcsönös tiszteletben segítik egymást az Alkotmányból eredő feladatok teljesítésében. A tagállamok elősegítik az uniós kötelezettségek végrehajtását és tartózkodnak minden

olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetné az Alkotmányban lefektetett célkitűzéseket.”

A föderalizmus szempontjából meghatározó továbbá az elfogadandó Európai Alkotmány, illetve az uniós jog elsődlegességének kimondása a tagállami joggal szemben (10. cikk, 1. bekezdés). Az Alkotmánytervezet I-9. cikke fekteti le a két igazgatási szint közötti hatáskörmegosztás föderatív alapelveit: a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás, és az arányosság elvét.

A hatáskörátruházás elve értelmében az Unió hatáskörei a tagállamoktól erednek, az Alkotmányban lefektetett módon. Mindazon hatáskörök, amelyeket a tagállamok az Alkotmányon keresztül nem ruháznak az Unióra, a tagállamoknál maradnak (asszociatív föderalizmus).

A szubszidiaritásnak az Alkotmánytervezet által némileg átfogalmazott értelmében „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme, vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.” Ahogy említettük, az elv az integrációban a Maastrichti Szerződés óta van hivatalosan is jelen, majd az Amszterdami Szerződés egyik jegyzőkönyve igyekezett a röviden definiált elvet hosszabban és részletesebben körülírni, kitérve többek között az Európai Bizottság indoklási kötelezettségére javaslatai benyújtásakor.

A Konventben ugyanakkor egyre inkább a szubszidiaritás és az arányosság ellenőrzésének kérdése került előtérbe, és a kezdetektől széleskörű konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy az ezzel kapcsolatos előzetes ellenőrzésébe valamilyen módon a nemzeti parlamenteket is be kellene vonni – erre utalt a szubszidiaritással (majd a nemzeti parlamentek szerepével) foglalkozó munkacsoport beszámolója, amit a nagy többség a plenáris ülésen is

támogatott. A vita tehát elsősorban az ellenőrzési technikákról, illetve a politikai ellenőrzés jogi útra terelhetőségéről folyt⁵¹, aminek részleteiről végül is az Alkotmánytervezet egyik jegyzőkönyve⁵² rendelkezik. Ez a jegyzőkönyv leegyszerűsíti az említett amszterdami jegyzőkönyvet, továbbá figyelmeztető jogokat biztosít a nemzeti parlamenteknek az uniós intézményekkel, elsősorban a javaslatokat előterjesztő Európai Bizottsággal szemben – amelyre a bizottsági javaslat benyújtásától számított hat héten belül kell sort keríteni. Ha bizonyos számú ellenvélemény jön össze (az egykamarás parlamentek két szavazattal, a kétkamarásak egy-egy szavazattal rendelkeznek, és ez alapján az összpontszám minimum egyharmadát; a szabadság, biztonság és jog kérdéskörében pedig minimum egynegyedét kell elérni), a Bizottságnak felül kell vizsgálnia javaslatát, majd jogában áll azt megtartani, módosítani, vagy akár visszavonni. A nemzeti parlamentek kormányaikon keresztül egyébként utólag is megtámadhatnak egy már elfogadott jogszabályt az Európai Bíróság előtt, továbbá a Régiók Bizottsága is jogosult lesz erre, azokban a témakörökben, amelyekben az Alkotmány által előírt konzultációs joga van.

Ezzel a szubszidiaritás és arányosság elvének a korábbiaknál hatékonyabb ex-ante ellenőrzése valósulhat meg, anélkül, hogy új intézmény jött volna létre, vagy, hogy a procedúra lassítaná az uniós döntéshozatali eljárást. Ugyanakkor ez a megoldás a nemzeti parlamentek kötelező bevonásán keresztül (bár kétségtelenül nagy terhet ró rájuk) csökkentheti a demokratikus deficitet is. Az ellenőrzés hatékony megvalósulása esetén további pozitívum lehet, hogy csökkenhet az Európai Bíróság előtt indított semmisségi keresetek száma is, különösen amelyek a hatáskör hiányából/túllépéséből adódó jogszabályok megszületése miatt válnak per tárgyává. Ez az ex-post „ellenőrzés” természetesen továbbra is megmarad az Alkotmánytervezet III-270. cikke

⁵¹ Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 3-4 October 2002. CONV 331/02, pp. 6-11.

⁵² Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. OJEU C 169/95.

értelmében, miközben az említett ex-ante ellenőrzés javíthatja a szubszidiaritás, mint fontos föderális elv hatékony megvalósulását.

Ide tartozik továbbá a hatáskörök megosztásának kérdése is, ahol elsősorban az volt a tét, hogyan lehetne egy világos hatásköri rendszert felállítani anélkül, hogy az gátolja az integráció szerves, és a változó igényekhez igazodó, rugalmas fejlődését⁵³. Ahogy említettük, igen sok tanácsadó anyag, illetve javaslat született a témával kapcsolatban, és több plenáris ülésen⁵⁴ is előkerült ez a kérdéskör. Az Alkotmánytervezetbe bekerült végeredmény a korábbi áttekinthetetlen rendszerhez képest áttörésként értékelhető, hiszen valóban sor került a hatáskörök nevesítésére (kizárólagos, megosztott, illetve támogató/koordinatív/kiegészítő jellegű hatáskörök) és az egyes politikaterületek besorolására is e hatáskörtípusok alá (11-13. cikkek, 16. cikk). Ugyanakkor az Unió sajátos jellegét hangsúlyozza az a tény, hogy a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai együttműködést (14. cikk), illetve a védelmi politikát is tartalmazó közös kül- és biztonságpolitikát (15. cikk) az Alkotmánytervezet nem nevesített hatáskörként említi (az előbbi esetben az Unió „intézkedéseket fogad el” a gazdaságpolitikai, illetve a foglalkoztatáspolitikai koordináció elősegítésére; az utóbbi esetben pedig „Az Unió hatásköre a közös kül- és biztonságpolitika terén lefedi a külpolitikával, valamint az Unió biztonságával összefüggő összes területet, beleértve a közös védelempolitika fokozatos kialakítását, ami elvezethet a közös védelemhez.”).

E két utóbbi eset illusztrálja, hogy e politikaterületeken nincs lényegi változás, ami a közös kül- és biztonságpolitika esetében lényegében a második pillér fennmaradását jelenti. A hatáskörmegosztási rendszerrel kapcsolatos további hiányosság, hogy eltérően az Alkotmánytervezet elején megjelenő föderatív elvektől, az Alkotmánytervezet III. részében szereplő uniós politikák már nem

⁵³ Erről lásd többek között: Horváth Zoltán – Sinka László [2002]: Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problematikája. *Európai Tükör*, 2002/3, pp. 139-153.

az I. részben feltüntetett csoportosításban szerepelnek, nem egyértelmű tehát a kapcsolat a lefektetett hatáskörmegosztás, és a valóság között, ráadásul egy-egy politikaterületen belül is lehet eltérő intenzitású az együttműködés.

Az Alkotmánytervezet I., alkotmányos részében elért eredmények tehát azt mutatják, hogy a hatáskörmegosztás alapelvei és módja terén érvényesül a föderalizmus, de ez egyelőre nem igaz egyes, klasszikusan föderális politikák uniós szintre emelése esetében, különös tekintettel a gazdaságpolitikák közelítésére, vagy a közös kül- és biztonságpolitikára, illetve védelempolitikára.

3.4. A főbb intézményi reformjavaslatok a föderalizmus tükrében

A föderális alapelvek megjelenése mellett az intézményi reformokat kísérő vitákban, illetve a végeredményben kevésbé egyértelmű a föderalizmus hatása. Mindenek előtt ki kell emelni, hogy az Európai Tanács az Alkotmánytervezetben hivatalosan is az uniós intézmények közé került⁵⁴, ami értelemszerűen az intézményrendszer kormányközi jellegét erősíti, bár a szöveg aláhúzza, hogy az Európai Tanács feladata az integráció továbbfejlődésének meghatározása – jogalkotói funkciók nélkül (I-20. cikk). Ugyanakkor az államiság jellemzőinek sorába tartozik az Európai Tanács elnöki posztjának bevezetése (I-21. cikk). Az ötlet eredetileg brit-francia-spanyol kezdeményezésre fogalmazódott meg (a Konventen kívül), majd ehhez kapcsolódott Németország⁵⁵ és Olaszország, sőt később Lengyelország is. Az elképzelést ugyanakkor a Konvent-tagok többsége ellenezte, hiszen a rotációs Tanács-elnökségnek nagyon fontos eleme, hogy az minden országnak egyenlő módon biztosítja azt a lehetőséget, hogy egy fél évig vezesse az Unió

⁵⁴ Ld. Note on the Plenary Session – Brussels, 15-16 April. CONV 40/02, pp. 2-7; Note on the Plenary Session – Brussels, 23-24 May 2002. CONV 60/02, pp. 3-5; Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 6-8 November 2002. CONV 400/02, pp. 10-14.

⁵⁵ Az Európai Tanács már szerepelt az EU Szerződés 4. cikkében, amely meghatározta összetételét és funkcióját, de nem szerepelt az uniós intézményekről rendelkező fejezetben.

⁵⁶ Pontosabban született egy német-francia javaslat, amelynek középpontjában az Európai Tanács elnöki posztjának kialakítása mellett a Bizottság elnökének megerősítése állt (Villepin, Dominique de

ügyeit, a legalacsonyabb munkacsoportok szintjétől egészen az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsig. Az eddigi több évtizedes tapasztalat alapján az ún. hasonlóan gondolkodó országok⁵⁷ nem értettek egyet azzal a megközelítéssel, hogy a kibővülő Unióban a fél éves rotáció rontana az Európai Tanács hatékonyságán, de az igen heves vitákat követően a Konventtagok végül – Giscard d’Estaing nyomására – elfogadták, hogy legyen az EU-nak egy elnöke, akit az Európai Tanács minősített többséggel választ meg, egyszer megújíthatóan két és fél évre. Az ellentábor cserébe viszont elérte, hogy az elnöknek ne legyen a Bizottság riválisaként fellépő komolyabb apparátusa, és hogy jogköre kimerüljön az EU-csúcsok előkészítésében és lebonyolításában (amely munkában ugyanakkor a Bizottság elnöke is részt vesz), valamint az EU nemzetközi képviseletében. Így tehát egy viszonylag gyenge hatáskörökkel rendelkező elnök pozíciója születhet meg (ugyanakkor a mindenkori elnök személyén is fog múlni, mennyire tudja pozícióját esetleg erőteljesebbé tenni).

A Miniszterek Tanácsa esetében a vita elsősorban arról folyt, hogyan lehetne áttekinthetőbbé tenni a Tanács működését – lehetőleg elválasztva a jogalkotó és végrehajtó funkciókat –, illetve hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a szavazási rendszert. A Konventtel párhuzamosan egyébként már a 2002 júniusi sevillai csúcson megtörtént a különböző miniszteri tanácsi formációk kilencre csökkentése, az Alkotmánytervezet viszont már nem szektoronként, hanem funkciói alapján határozza meg a Miniszterek Tanácsát (I-23. cikk). Ennek értelmében létezne a Külügyi Tanács a külügyminiszter elnökletével, valamint az Általános Ügyek és Jogalkotás Tanácsa (így tehát intézményesen nem válna el teljesen a végrehajtói és a törvényhozó funkció). Előbbi minőségében a Tanács az Európai Tanácsok előkészítéséért és

– Fischer, Joschka: Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l’architecture institutionnelle de l’Europe. CONV 489/03 CONTRIBUTION 192).

⁵⁷ E kérdésben 16 országról volt szó: Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

utómunkálataiért felel, utóbbi minőségében viszont európai törvényeket, illetve kerettörvényeket hoz (továbbra is szektorális összetételben). Az Általános Ügyek és Jogalkotás Tanácsa esetében megmaradna az egyenlőség elvén alapuló rotáció, legalább egy évig (a rotáció szabályait az Európai Tanácsnak kell meghoznia).

Az Alkotmánytervezet a szavazási eljárások esetében a minősített többségű döntést teszi meg alapesetnek (I-22. cikk, 3. bekezdés), az egyhangúság válik tehát a kivétellé, ami azonban a 276 döntéshozatali jogalapról 78 esetben még továbbra is fennmaradna (Wessels [2003], p. 289), többek között a közös kül- és biztonságpolitika, az adózás, a társulás, kibővülés, vagy a költségvetési bevételek esetében. Az egyhangúság későbbi esetleges feloldásához nem kell alkotmánymódosításhoz folyamodni, ugyanis az I-24. cikk, 4. bekezdése értelmében az Európai Tanács saját kezdeményezésére, egyhangúan dönthet arról, hogy egy adott területen a Tanács áttérhet a minősített többségre, illetve a rendes törvényhozó eljárásra.

A Tanácsban (illetve adott esetben az Európai Tanácsban is) a súlyozáson alapuló bonyolult minősített többség helyett 2009. november 1-jétől a (javaslatként már nem először felbukkanó) kettős többség lépne érvénybe, ami a tagállamok egyszerű többségét és a lakosság 60%-át jelentené, illetve, ha a javaslat nem a Bizottságtól/külgügyminisztertől származik az arány: 2/3-60%-ra emelkedne az I-24. cikk 1-2. bekezdése értelmében. A kettős többség egyszerre próbál eleget tenni a tagállamok egyenlősége elvének és a képviseleti demokrácia szabályainak, ráadásul áttekinthetőbb és közérthetőbb megoldás is lenne. Ugyanakkor ez a javaslat – a súlyarányok bizonyos mértékű eltolódása miatt – igen éles vitát kavart már a Konventben is, de különösen a kormányközi konferencián, ami végül az alkotmányozási folyamat átmeneti megtorpanásához vezetett a 2003. december 12-13-i EU-csúcsértekezleten.

Összességében elmondható, hogy bár a Tanács az Alkotmánytervezet jóvoltából formálisan tovább közelít a felsőházi jelleg felé, hiszen az I-22. cikk kimondja, hogy a Tanács a Parlamenttel törvényhozó és költségvetési jogokat gyakorol, továbbá, hogy döntéseit alapesetben minősített többséggel hozza, de a rotációs elnökség, a változó funkciók és személyi összetétel, az egyhangú szavazás fennmaradása, vagy éppen a rugalmassági klauzula (I-17. cikk) alkalmazásának joga (az uniós hatáskörök kiterjesztésére) mind olyan elemei a Tanácsnak, amelyek az Unió sajátos jellegét, és az intézményközi egyensúly íratlan szabályát tükrözve megakadályozzák, hogy a Tanács a hagyományos értelemben váljon felsőházzá az uniós jogalkotásban (Giering [2003], pp. 4-6). Az Európai Tanács intézményesítése szintén az Unió sajátos jellegéből, és a politikai realitásokból fakad, miközben a leendő EU-elnök az Unió „államiságának” attribútumait növeli (csakúgy, mint a külügyminiszteri poszt).

Az Európai Bizottság esetében a vita – annak ellenére, hogy Nizza ezt szabályozta a 27 tagra bővülésig – a létszám racionalizálása körül folyt. A kis- és közepes államok, és minden tagjelölt kiállt az egy ország egy biztos elve mellett, miközben az elnökség részéről egyre inkább a létszámcsökkentés irányába nehezedett nyomás a testületre. A végső kompromisszum értelmében 2009. november 1-ig maradna fenn az egy ország egy biztos elve, de ezután a kollégium 15 teljes jogú európai biztosból és további szavazati joggal nem bíró biztosokból állna, szintén az egyenlő rotáció elve alapján (I-25. cikk).

A Bizottság létszáma mellett a másik fontos kérdés az elnök megválasztásának módja volt. Itt felmerült többek között, hogy a bizottsági elnököt közvetlenül az európai polgárok választhassák meg, vagy legalább az EP-tagságért induló pártcsoportok állítsanak európai „kormányfő”-jelöltet, ami a föderalizálódás irányába mutatott volna, és természetesen erősen átpolitizálná a ma még politikai szempontból semleges elnököt. A végeredmény (I-26. cikk) az lett, hogy továbbra is a tagállamok jelölik az elnököt, de személyére már az EP-

választások eredményének figyelembevételével tesznek javaslatot a Parlament felé (minősített többséggel) – ami az első lépés a Bizottság politizálása felé, megnövelve az EP-választások tétjét. A testület által megválasztott elnök ezután kiválasztja 13 munkatársát a tagállamok mindegyike által felállított három fős listából. A 14. tag az Unió külügyminisztere, akinek a személyéről az Európai Tanács dönt minősített többséggel – de a Bizottság elnökének egyetértésével. A teljes Bizottság továbbra is csak az EP jóváhagyásával léphet hivatalába, és annak tartozik felelősséggel.

Ami a Bizottság hatásköreit illeti, az intézmény megtartotta kizárólagos kezdeményezési jogát a közösségi típusú politikák esetében, miközben közvetve növeli a Bizottság külpolitikai hatásköreit az a tény, hogy a külügyminiszter az Európai Bizottság egyik alelnöke, hiszen személyén keresztül sikerült beemelni a nemzetek feletti testületbe a korábban szigorúan kormányközi keretek között tartott – és lényegében továbbra is kormányközi módon irányított – politikát.

Megállapítható, hogy mindhárom változás (a Bizottság létszámának esetleges elszakítása a tagállamok számától, az elnök megválasztásának a parlamenti demokráciák szabályaihoz közelítése, valamint a külügyminiszternek részben a Bizottság alelnökeként történő megjelenése) a Bizottságot, ha kis mértékben is, de elmozdítja egy európai kormányzati szerep felé.

Az intézményi kérdések kevésbé kényes pontja volt az uniós külügyminiszter posztjának kialakítása, amelyben a nagy többség lényegében egyetértett. A kérdés inkább az volt, hogy az intézményrendszeren belül hol helyezkedjen el a leendő külügyminiszter. Végül az átláthatóság és a hatalmi egyensúly szempontjából is fontos kompromisszum értelmében (I-27. cikk) a külügyminiszter a jelenlegi külügyi főképviselő (egyben a Tanács főtitkára), illetve a külkapcsolatokért felelős európai biztos feladatait együttesen látja majd el a Bizottság egyik alelnökeként, de egyben a Külügyi Tanács

elnökeként is, és ez utóbbi felhatalmazása alapján fellépve. Legfontosabb feladata lesz javaslatok kidolgozása, illetve az EU megjelenítése a külvilág felé a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a védelmi kérdések tekintetében (bár némileg ellentmondásos, hogy az Alkotmánytervezet az EU-elnököt is felruházza külpolitikai képvisellel), miközben a további hatáskörébe tartozó kérdéseket is ő képviseli a külső partnerek felé⁵⁸. Az uniós külügyminiszter posztjának kialakítása az Alkotmánytervezet azon elemei közé tartozik, amelyek az Unió „államiságát” sugallják (Giering [2003], p. 9).

Az Európai Parlament társ-jogalkotó szerepének további növelésében, sőt általánossá tételében is elvi egyetértés alakult ki a Konventben, amelynek nyomán az Alkotmánytervezet a Tanács és az EP között lezajló együttes döntéshozatali eljárást (együttdöntés) sokatmondóan átnevezi rendes törvényhozó eljárásnak, jelezve, hogy elsősorban az uniós jogalkotás (és egyelőre kevésbé a politikaformálás) terén a polgárok képviselői és a kormányok egyenrangú felek a „kétkamarás” uniós törvényhozásban (I-19. cikk). Az Európai Parlament hatáskörei általában is látványosan nőttek az Alkotmánytervezet jóvoltából. A 276 döntéshozatali jogalpból csupán 97 esetben nincs semmilyen parlamenti részvétel (elsősorban a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös védelem területén), míg 85-re emelkedett a rendes törvényhozó eljárás jogalapjainak száma, és további 94 kérdésben az Európai Parlament szintén részt vesz a döntéshozatalban (információ, konzultáció, vagy jóváhagyás útján) (Wessels [2003], p. 289).

További jó hír az EP számára, hogy nem lesz riválisa az intézményrendszerben, mivel az elnök javaslatát az EP és a nemzeti parlamentek tagjaiból álló Európai Népek Kongresszusáról a nagy többség elvetette. A Kongresszusnak egyébként sem volt tisztázott a jogköre (felmerült

⁵⁸ Emellett ide kapcsolódó fontos intézményi változásnak tekinthető az is, hogy az Alkotmánytervezet értelmében, a külügyminiszter munkáját segítő létre jönne az Európai Külkapcsolati Szolgálat (III-197. cikk, 3. bekezdés), amelynek tagjai (a vonatkozó jegyzőkönyvnek megfelelően) a Tanács Főtitkárságából, a Bizottságból, valamint a nemzeti diplomáciai testületekből tevődnének össze.

például, hogy egy évben egyszer meghallgatná a Bizottság törvénykezési programját, illetve az Európai Tanács elnökének beszámolóját, vagy, hogy ez a grémium választhatta volna meg a Bizottság elnökét), és az általános vélekedés is az volt a Konventben, hogy nincs szükség új intézményre akkor, amikor az egyszerűsége és átláthatóságra kell törekedni.

Ami az EP létszámát illeti, itt is változás van Nizzához képest, az Alkotmánytervezet ugyanis 736-ban maximálja a Parlament létszámát, ami ugyanakkor (egy nyilatkozat értelmében) Románia és Bulgária csatlakozásával átmenetileg meghaladhatja ezt a számot. A lényeg, hogy érvényesülnie kell a degresszív arányosságnak (a minimum négy helyről indulva), és cél az egységes – vagy legalább egységes alapelveken nyugvó – európai választási rendszer kialakítása, amelyről a Tanács az EP javaslata alapján és annak jóváhagyása mellett egyhangúan dönthet (III-232. cikk, 1. bekezdés).

Ami az intézmények által meghozható jogi aktusokat illeti, széleskörű konszenzus alakult ki ezek egyszerűsítésében, számuk csökkentésében és hierarchiájuk felállításában is⁵⁹. A korábbi tucatnyi jogi eszközből lényegében négy lett: a másodlagos jog hierarchiájának csúcsán az európai törvények (korábbi rendeletek) és az európai kerettörvények (korábbi irányelvek) állnak majd – az ún. törvényhozó eszközök (I-33. cikk) –, amelyek szemantikailag is igazolják az e dolgozatban említett föderatív államiság irányába történő jelentős fejlődést. Ezek alatt helyezkednének el az ún. nem-törvényhozó eszközök: az európai rendeletek (végrehajtó eszközök) és az európai döntések (amelyek változatlanul az adott címzettet érintik) (I-34. cikk), továbbá megmaradnak a nem kötelező érvényű ajánlások és vélemények is.

3.5. Gazdasági kormányzás, pénzügyi rendelkezések

Az alkotmányos alapoktól, a hatáskörmegosztástól és az intézményi kérdésektől eltérően ez az a terület, ahol még a nagy reformléptekkel haladó

⁵⁹ Summary Report of the Plenary Session – Brussels, 12-13 September 2002. CONV 284/02, pp. 3-6.

Konventben sem sikerült jelentős változtatásra javaslatot tenni. A gazdasági kormányzás az egyik legkényesebb kérdés a tagállamok számára, és ezt jól jelzi, hogy az ezzel foglalkozó munkacsoport nem tudott konszenzusos reformjavaslatot letenni az asztalra.

A kiindulópont az volt, hogy az EU jelenlegi intézményrendszerét (EKB, ECOFIN), illetve hatásköreit a monetáris és gazdaságpolitika terén senki nem kérdőjelezte meg, és abban is egyetértés volt, hogy a fiskális politikák koordinációját erősíteni kellene. Igaz, emellett egyesek a szociális és foglalkoztatáspolitikák szorosabb egyeztetésére, a teljes foglalkoztatottságra és a társadalmi-területi kohézióra, míg mások inkább a fenntartható növekedésre és versenyképességre helyezték a hangsúlyt. Eltérőek voltak a nézetek a tekintetben is, hogy milyen intézményes eszközökkel lehetne a gazdaságpolitikák hatékonyabb koordinációját elérni⁶⁰. A Bizottság hatásköreinek növelését a Konvent plenáris ülésén is többen elleneztek, és a többség a Stabilitási és Növekedési Paktumot sem akarta a szerződés részévé tenni. Konszenzus látszott kialakulni ugyanakkor abban, hogy a Bizottságnak legyen joga elsődleges figyelmeztetést intézni közvetlenül a tagállamokhoz⁶¹ az általános gazdaságpolitikai irányvonal betartásával (elsősorban a túlzott költségvetési hiány elkerülésével) kapcsolatban.

Az intézményrendszer tekintetében az általános vélekedés az volt, hogy az EKB függetlenségét továbbra is fenn kell tartani, viszont működésébe nagyobb transzparenciát lehetne vinni, és az euró nemzetközi képviselőjének reformja is felmerült. Az ECOFIN Tanács esetében már jelentősebb véleménykülönbségek voltak. Amiatt, hogy a kibővülés után több ország lesz az euróövezeten kívül, mint belül, néhányan támogatták az EMU-ért felelős

⁶⁰ A ma létező eszközök: az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonal (amelyet a Bizottság javaslatára a Tanács fogad el), a Stabilitási és Növekedési Paktum, az ún. nyitott koordináció és az adóharmonizáció (amellyel kapcsolatban azonban az egyhangú szavazás miatt eddig nem történt lényeges előrelépés).

⁶¹ Szemben a jelenlegi rendszerrel, amikor a Bizottság csak jelentést ír, majd ajánlást terjeszt a Tanács elé az adott ország egyensúlyi helyzetéről.

biztos javaslatát, miszerint formalizálják az Eurócsoportot, vagyis a Tanácson belül az eurózóna minisztereinek fórumát. Mások úgy vélték, ez diszkriminatív lenne a többiek felé, ezért továbbra is az ECOFIN egybentartásában gondolkodtak.

Ami a költségvetés kérdéseit illeti, két vitakör is foglalkozott a témával – az egyik a bevételi forrásokkal, a másik a költségvetési eljárás reformjával. Legfontosabb következtetésük az volt, hogy a bevételi oldalon meg kell nyitni az EU-adó bevezetésének lehetőségét, és általában is, az Alkotmányban az Unió szintjére kell emelni a pénzügyi hatáskörökről szóló döntést (amely a tagállamok egyhangú döntése után még nemzeti ratifikációt is igényel). A kiadási oldalon a javaslatok a többéves pénzügyi keretek alkotmányos erőre emelését szorgalmazták (természetesen az éves tervezés fenntartásával).

A végeredményt tekintve a gazdasági és pénzügyi kérdések esetében a legkonzervatívabb az Alkotmánytervezet, és itt érvényesült legkevésbé a föderalizmus. Bár megjelennek olyan újítások, mint az eurózónán belüli erőteljesebb gazdaságpolitikai koordináció (III-88. cikk, 1. bekezdés), az Európai Bizottság joga a tagállam közvetlen figyelmeztetésére különlegesen nagy államháztartási hiány esetén (III-76. cikk, 5. bekezdés) az eurózóna nemzetközileg önálló megjelenése (III-90. cikk), az Eurócsoport (az eurózóna pénzügyminisztereinek Tanácsa) „informálisan” önálló Tanácsá alakulása (Jegyzőkönyv az Eurócsoportról⁶²), a közvetett adók terén az adóverseny csökkentésének lehetősége (III-62. cikk), illetve a költségvetésen belül a bevételeknek és a kiadásoknak (többéves költségvetési keret) a korábbiaknál egyértelműbb szabályozása (I-54. cikk), valamint az EU-adó kivetésének elvi lehetősége (I-53. cikk, 3. bekezdés), de valódi áttörésre a föderalizmus szempontjából nem kerül sor. A valódi föderális áttörést a nagyobb mértékben harmonizált gazdaságpolitika, az adóverseny teljes kiküszöbölése, illetve a jelenlegi bevételi források helyett (a vámbevételek megtartásával) az EU-adó

⁶² Protocol on the Euro Group. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. OJEU C 169/97.

bevezetése, a kiadások terén pedig az Unió nagyobb szerepvállalása, illetve általában az EU önálló pénzügyi kompetenciájának erősödése jelentette volna.

3.6. Következtetések

Az Alkotmánytervezetben tehát az államiság, és a föderalizmus szempontjából is több fontos elem érhető tetten akár az alkotmányos alapértékek és alapvető jogok, a hatalomgyakorlás alapelvei és a hatáskörmegosztás, akár az intézmények és a döntéshozatali mechanizmusok, vagy az alapvető jogok terén elért (illetve a kormányközi konferencián elérendő) eredményekre utalunk (Gordos-Ódor [2003], pp. 18-20; Hrbek [2003], pp. 181-182), ugyanakkor a legkevésbé igaz ez a fejlődés a gazdasági kormányzást, a pénzügyi rendelkezéseket, az Unió jövőbeni költségvetését illetően.

Ezzel együtt nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy „a föderalizmus nem csak struktúrákat hoz létre, hanem folyamatokat is lehetővé tesz, olyan folyamatokat, amelyek során – konkrét igény szerint – az alkotó részek és az egész közötti kapcsolatok mindig újból kiegyensúlyozódhatnak. Ugyanakkor ez az egyensúly nem születhet meg jogi keretek, a közös érdekek melletti elköteleződés és demokratikus legitimitáció nélkül.” (Bieber [2002], p. 365) Ha egyetértünk ezzel a megközelítéssel, akkor összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az Európai Konventet, mint módszert (demokratikus legitimitáció és a közös érdekek melletti elköteleződés), illetve munkájának eredményét, az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezetét (új jogi keret tervezete) is jelentősen áthatotta a föderalizmus.

E dolgozat nem tűzte ki célul a 2003-2004-es kormányközi konferencia vitáinak elemzését, de meg kell említeni, hogy az Alkotmánytervezetben kimutatható föderális elemeket a tagállamok a dolgozat lezárásáig nem kérdőjelezték meg. Ha a 2003. december 12-13-i EU-csúcsértekezlet kudarcát átmenetileg fel is fogható az alkotmányozási folyamat (de nem a föderális fejlődés említett legfontosabb elemeinek) kormányközi fékeként, mégis

várható, hogy 2004 folyamán az Uniónak lesz Alkotmánya. Ezért nem érdektelen az Unió leendő Alkotmányát – illetve e dolgozatban még csak a Konvent által elfogadott Alkotmánytervezetét – összevetni föderális államok alkotmányos berendezkedésével, hiszen elemzésünk csak így válhat teljessé.

V. A FÖDERÁCIÓ, MINT ÁLLAMFORMA: AZ EURÓPAI UNIÓ AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK, NÉMETORSZÁG ÉS SVÁJC RENDSZERÉNEK TÜKRÉBEN

Az integráció folyamatosságát és egyedi struktúráját elfogadva az alábbiakban megkíséreljük viszonyítani az Európai Uniót egyes föderációkhoz, hiszen éppen az ilyen gyakorlati összevetésből tudhatjuk meg, hogy állításunk mennyire helyes – vagyis, hogy a már létező és működő példákhoz képest az Unió fejlődése, ha kormányközi fékekkel is, de mennyiben tekinthető föderatívnak.

A világon, és Európában létező föderációk közül az amerikai, svájci és német példát több okból is érdemes kiemelni, amikor működő föderációk és az európai integráció között próbálunk párhuzamot keresni. Az Egyesült Államok méretei miatt jön szóba, hiszen ott is és Európában is egy kontinens jelentős részére kiterjedő unióról van szó. Németország éppen EU-tagsága, és kooperatív föderalizmusa (törvényhozási és végrehajtási összefonódottság a szövetség és a tagállamok között), míg Svájc a nemzeti, nyelvi sokszínűsége alapuló, jól működő rendszere miatt releváns. Érdekes hasonlóság, és lehetséges párhuzam az EU-val, hogy mindhárom állam történetében volt olyan szakasz, amikor csak lazább konföderációba tömörültek tagjai, majd mindegyik a szorosabb föderáció útjára lépett, amelyet azóta is fenntart. Ebben a fejezetben öt szempont alapján vetjük össze az EU-t az amerikai, a német és a svájci föderációkkal. Az első a föderáció legitimitásának alapja, az alkotmányozó nemzet megléte. Az alkotmányos alapértékek és alapvető jogok védelme szintén kulcsfontosságú a három országban, az EU-ban pedig e korábban is meglévő elemek a Konvent Alkotmánytervezetében kristályosodnak ki. Az intézményi felépítés és a hatáskörmegosztás jól tükrözi a különböző föderációk működési mechanizmusát, és ezeken a szempontokon keresztül jól érzékeltethető, mennyiben közelít a föderatív struktúra és működés felé az EU. Végül a fiskális föderalizmusról ejtünk röviden szót, e

kérdést csupán abból a szempontból tárgyalva, hogy ennek hiánya mennyire hátráltathatja az EU föderatív fejlődését.

1. A föderáció, mint államforma legitimitásának forrása

Mivel a föderációk alapja az alkotmányos szövetség a területi egységek és a központ között, amely a föderációt alkotó polgárok közvetlen felhatalmazása útján nyer legitimitást (szemben a konföderációkkal, ahol a szerződő felek az államok, és a polgárok csak saját államukkal állnak jogviszonyban), nagyon fontos a nemzeti identitáson alapuló közösség (etnosz) és a politikai, vagy államalkotó közösség (démosz) viszonya a három országban, illetve az EU-ban. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az Egyesült Államok létrejöttékor az etnosznak nem volt jelentősége, hiszen a szabadság hazájába bárki, bárhonnan érkezhettek (kivéve a rabszolgákat), és ott saját elhatározásából telepedett le, polgárjogokat nyerve ezáltal. Vagyis a föderációt (uniót) alkotó „amerikai nép” elsősorban démosz, nem pedig etnosz volt. Németországban a démosz és etnosz kapcsolata szoros volt, és bár léteztek/léteznek Németországon belül is eltérő identitások (pl. északi protestáns, hanza, keleti porosz, vagy déli bajor/katolikus hagyományok) a közös nyelv és kultúra, a történelmi örökség valójában egybefonta az etnosz és a démosz fogalmát a német föderációban. Svájc mindkét említett esettől eltér, hiszen ott a sokféle etnosz állt össze egyetlen démoszá a kantonokon alapuló, több évszázados múltra visszatekintő föderációban, miközben nem tűntek el a nemzeti, nyelvi, kulturális identitások sem. E kritérium alapján az EU értelemszerűen nem hasonlítható az USA-hoz, vagy Németországhoz – az egyetlen viszonyítási pont Svájc lehet. Az EU-ban, akárcsak Svájcban fontos szerepe van a nemzeti (kantonális/nyelvi) önazonosságnak, ugyanakkor létezik svájci politikai közösség, démosz is, míg ugyanez az EU esetében egyelőre nem, vagy csak igen kezdetlegesen, az európai parlamenti választásokon keresztül létezik.

Érdeemes e tekintetben összevetni, hogy ki, vagy mi az adott föderáció legitimitásának forrása. Az említett alkotmányok preambuluma (a fentiekkel

összhangban) úgy fogalmazzuk, hogy „az Egyesült Államok népe”; „a német nép” (illetve a 16 tartományban élő németek); valamint „a svájci nép és a svájci kantonok” hozzák létre az alkotmányt. Az Európai Unió Szerződés 1. cikke kimondja, hogy a Magas Szerződő Felek (vagyis az államok) hozzák létre az Uniót, de a szerződéssel egyben „új szakasz kezdődik abban a folyamatban, amely Európa népei között egyre szorosabb egyesülést hoz létre (...)”. Az Európai Konvent Alkotmánytervezete (I-1. cikk, 1. bekezdés) pedig, ahogy már idéztük, így fogalmaz: „Európa polgárainak és államainak a közös jövő építésére irányuló akaratát tükrözve ez az Alkotmány létrehozza az Európai Uniót, amelyre a tagállamok közös céljaik elérése érdekében hatásköröket ruháznak át.” Az Európai Uniót létrehozó alkotmány, és így az EU legitimitásának forrása tehát – a javaslat értelmében – a tagállamok, valamint polgáraik, miközben a preambulum továbbra is hangsúlyozza Európa népeinek egyre szorosabb unióba tömörülését. De ha valóban közeledik az EU egy föderális „állam” felé, akkor e föderáció polgárai vajon mennyire tudnak ezzel a folyamattal azonosulni, azaz mennyire létezik az európai föderáció legitimitásának alapja, az európai démosz?

Az eltérő nemzeti identitások az Európai Unióban nem tűnnek el, sőt éppen ez adja az integráció alapértékét, és ez a föderalizmusnak is egyik alapelve, ami a gyakorlatban, Svájc példáján, működőképes⁶³. Európában is megmaradnak a különböző etnoszok, miközben nem kizárt, hogy az európai nemzetek hosszú távon démoszra is válhatnak – aminek alapját a nemzeti identitás *mellett* kialakuló európai identitás adhatja meg. Ennek két alapvető tényezője lehet: az integrációnak az emberek számára nyilvánvaló előnyei, illetve általában az azonos politikai közösséghez tartozás elismerése (Höreth [1998], p. 14).

⁶³ Svájc pozitív példája mellett a teljesség kedvéért meg kell említenünk azokat az itt nem tárgyalt föderációkat – például Belgium, vagy Kanada – amelyekben a különböző nemzeti identitású régiókban elszakadási törekvések vannak, ahol tehát a föderalizmus eszméje egyáltalán nem mentes a konfliktusoktól. Ezek szintén fontos példaként szolgálnak a föderalizáló EU számára, és ez lehet az egyik oka annak is, hogy a sokat vitatott kilépési záradék bekerült az Alkotmánytervezetbe (I-59. cikk).

Az alábbiakban megkíséreljük számszerűsíteni e két szempontot. Az utóbbival kezdve a kiindulópont az EU-polgárság intézménye lehet. Az EU-n belüli szabad mozgás jogát sokan élvezik, ám a letelepedés és az ehhez kapcsolódó politikai jogok (választás és választhatóság joga a helyi és az európai parlamenti választásokon) jelenleg az EU népességének csak kb. 4,4%-át érintik (tehát kb. 16 millió emberről van szó) (Litske [2000], p. 22). Az Európai Parlamenthez 1985 és 2000 között több mint 13500 petíciót nyújtottak be, mintegy 13,5 millió aláírással az Európai Ombudsmanhoz fordulás jogával pedig 1995 óta több mint 8000-en éltek (Szűcs et al. [2002], p. 195). Az EP-választásokon való részvétel az elmúlt öt alkalommal fokozatosan csökkent: 1979-ben (az utólagos görög választást is beleértve) a választásra jogosultak 67,2%-a vett részt, majd 1984-ben (az utólagos spanyol és portugál választásokat is beleértve) 64,7%-os, 1989-ben 63,8%-os, 1994-ben (az utólagos osztrák, finn, svéd választásokat is beleértve) 55,1%-os, és 1999-ben pedig már csupán 49,9%-os volt a részvétel⁶⁴. Ezek az adatok tehát még nem tükrözik a jelenleg 370 milliós EU-ban az európai politikai identitás megerősödését, és természetesen további hiányosság az európai média kialakulatlansága, amelyen keresztül megtörténhetne az európai szintű problémák beemelése a köztudatba.

Az azonos politikai közösséghez tartozás érzését ugyanakkor valamivel jobban erősíthetik az Alkotmánytervezet olyan említett rendelkezései, mint az alapvető jogok biztosítása, a közvetlen állampolgári kezdeményezés, vagy, hogy a tagállamok az Európai Bizottság elnökére az EP-választások eredményének fényében tesznek javaslatot a Parlamentnek, ami értelemszerűen növeli az európai parlamenti választások tétjét. Továbbá az európai pártcsaládok kialakulása is fontos előrelépés az európai polgárosodás folyamatában.

⁶⁴ http://www3.europarl.eu.int/election/results/uk_taux.htm

Ami az említett másik szempontot, az integráció előnyeit, valamint az európai identitástudatot illeti, e téren az Eurobarometer különböző felmérései szolgálnak némi tanulsággal. Egy 2003 májusában elvégzett és júliusban publikált kutatás⁶⁵ értelmében a 25-tagú EU-ban a megkérdezettek 55%-a gondolja úgy, hogy az EU-tagság jó dolog, 11% vélekedik erről negatívan, és 27% számára se nem jó, se nem rossz dolog. A szintén 25-tagú EU-ban a megkérdezettek 39%-a vallja magát csak a saját nemzetéhez tartozónak, 46%-a a saját nemzetiség mellett európainak is tartja magát, 8%-a helyezi az európai identitást a nemzeti önazonosság elé, és csupán 4% vallja magát csak európainak. Érdekes, hogy az átlag adatokat tekintve az előbbi kérdésre lényegében azonos arányban válaszoltak pozitívan és negatívan a jelenlegi tagországokban és a tíz csatlakozó országban, az identitás kérdésére pedig a leendő tagállamok polgárai közül valamivel magasabb arányban vallották magukat a nemzeti önazonosság mellett európainak is, mint a Tizenötök esetében.

Az Európai Unió legitimitásának alapja tehát továbbra is a tagállamok közössége, amelyhez az Alkotmánytervezet értelmében az uniós polgárok is kapcsolódnak. Ugyanakkor az európai démosz úgy tűnik, csak egy hosszú folyamat nyomán alakulhat ki Európában. E téren biztató lehet, hogy bár európai politikai jogaikkal egyelőre viszonylag kevesen (illetve az európai parlamenti választások esetében csökkenő tendenciában) élnek, a leendő 25-ök átlagában az emberek 82%-a pozitívan, vagy semlegesén vélekedik az EU-tagságról, és 58%-uk vállal valamilyen fokú európai identitást is.

2. Alkotmányos alapértékek és alapvető jogok

Minden demokratikus állam, így a föderációk alkotmányainak is elengedhetetlen elemei az alapértékek megemlézése (általában a preambulumban), illetve az alapvető jogok garantálása és ezek felsorolása. Az

⁶⁵ Eurobarometer [2003]: Comparative Highlights. EB-CC-EB 2003.2.

USA 1787-ben megfogalmazott alkotmánya a legszükszavúbb az alapértékeket és az alapvető jogokat illetően. A preambulumban a „tökéletesebb unió megalakítása”, az igazság, a belső biztonság, a közös honvédelem, az általános jólét és „a szabadság áldásai” szerepelnek. Ezek után az alkotmány a hatalomgyakorlás intézményeit és módját részletezi, tehát eredetileg még az alapvető jogokról sem rendelkezett. Később (1791-ben) csatolták az alkotmányhoz azt a tíz pontból álló módosítást („Bill of Rights”), amit ma az alapvető jogok garanciájaként értelmezhetünk (pl. a szólásszabadságot, a vallásszabadságot, a gyülekezés szabadságát, vagy a fegyverviselés szabadságát korlátozó rendelkezések tiltása), amit további módosítások követtek (pl. 1865-ben a rabszolgaság eltörlése az USA területén).

A német és a svájci alkotmány alapvetéseit tekintve sokban hasonlít egymáshoz. Az újraegyesítés után 1990-ben módosított 1949-es német alkotmány preambuluma lényegében három tényezőt említ az alkotmány alapjaként: a német nép Isten és az Emberek előtti felelősségének tudatában, a világbéke szolgálatába szegődve és az egyesült Európa egyenrangú partnereként hozza létre a német alaptörvényt. A német föderalizmus további alkotmányos alapértékének tekinthető a szubszidiaritás elve (72. cikk, 2. bekezdés), vagy a pénzügyi kiegyenlítés elve (107. cikk), amelyről a IV. fejezet 5. pontjában még lesz szó. A német alkotmány első 19 cikke részletesen rendelkezik a föderációban érvényes alapvető jogokról (pl. emberi méltóság, törvény előtti egyenlőség, alapvető szabadságjogok, stb.), illetve a politikai és szociális jogokról, amelyek a kialakult modern alapjogi normákkal messzemenően megegyeznek.

Ehhez nagyon hasonló az 1874-es hagyományokat követő, de az évezred végén módosított, és 2000. január elsején életbe lépett svájci alkotmány. A preambulumban az invocatio Dei-t követően a svájci nép és a kantonok mintegy megújítják szövetségüket, amellyel a szabadságot, a demokráciát, a

függetlenséget, a békét, a szolidaritást és a világra való nyitottságot erősítik. Alapértékként jelenik meg továbbá a különbözőség az egységben, egymás kölcsönös tisztelete, és a jövő generációk előtti felelősség. Az alkotmány a 7-36. cikkekben garantálja az alapvető jogokat (valamivel részletesebben, mint a német alkotmány, hiszen például külön említi a művészetek, vagy a tudomány szabadságát, a habeas corpus elvét, és itt találhatóak az igazságügyi eljárásokkal kapcsolatos jogok is, amelyek a német alkotmányban máshol szerepelnek). A 37-40. cikkek rendelkeznek továbbá az állampolgárságról és az ezzel járó politikai jogokról.

Míg tehát az USA alkotmánya eleve az emberek alapvető szabadságából indul ki, amelyeket a hatalom nem sérthet meg – vagyis a Bill of Rights részben felsorol bizonyos jogokat, részben kijelenti, hogy az Alkotmányban nem említett, de „az embereket megillető” jogokat nem lehet megsérteni –, addig a modernebb német és svájci alaptörvények már részletes katalógusban fektetik le az alapvető jogokat.

Ami az alapelveket illeti, az EK és EU Szerződésben a megközelítés sokkal inkább teleologikus volt, az EKSZ 2. és az EUSZ 2. cikkei elsősorban a gazdasági és társadalmi fejlődésre, a kiegyensúlyozott és fenntartható növekedésre, a belső határok nélküli térség létrehozására, a magas szintű foglalkoztatottságra, a férfiak és nők egyenjogúságára, a környezet védelmére, vagy a Unió egységes nemzetközi fellépésére utaltak. Ezzel szemben az Alkotmánytervezet más megközelítést alkalmaz: élesen elválasztja az alapértékeket a céloktól, és a már idézett módon egy értékkezőség alapjait rakja le. Mindez azért fontos, mert az alapvető elvek „meghatározzák magának a rendszernek a jellegét”, és „áthatják az egész alkotmányos rendszert” (Bitskey [1997], p. 15).

Ami az alapvető jogokat illeti, a kezdetben kizárólag gazdasági célkitűzéseket megfogalmazó közösségi alapítószerződések nem tartalmaztak általános

emberi jogi garanciákat, csupán egyes területeket érintő rendelkezések jelentek meg (pl. a munkavállalással kapcsolatban a diszkriminációmentesség és az egyenlő bérezés elve). Miközben az integráció, és ezzel együtt a közösségi jog egyre több területre terjedt ki, feszültség keletkezett az emberi jogi normákat nélkülöző közösségi jog elsődlegessége, és a között a tény között, hogy a közösségi jog a tagállamok polgáraitra közvetlenül is hat (Jeney et al. [2002], p. 584). Ezt a feszültséget az Európai Bíróság fokozatosan oldotta fel, és e folyamatban mérföldkő volt az az 1970-ben egy ügy kapcsán kimondott tétel, hogy „az alapvető jogok tiszteletben tartása a közösségi jog általános jogelveinek integráns részét képezik, amelyek védelmét az Európai Bíróság biztosítja” (Jeney et al. [2002], p. 587).

Az emberi jogok tisztelete explicit módon először az EU Szerződésben jelent meg. A 6. cikk 2. bekezdése értelmében: „Az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.” Majd, ahogy említettük, az Amszterdami, illetve a Nizzai Szerződéssel módosított EUSZ 7. cikke az emberi jogok közösségi szintű védelmét csupán negatív értelemben – a szankcionálás szempontjából – fejlesztette tovább. A következő fontos állomás az Alapvető Jogok Chartájának az Európai Tanács általi elfogadása volt 2000-ben, illetve három évvel később a szöveg teljes integrálása az Európai Konvent Alkotmánytervezetébe.

Az EU esetében tehát az a tendencia figyelhető meg, hogy az alapértékek az Alkotmánytervezetben kristályosodtak ki, az alapvető jogok tekintetében pedig a kezdeti, amerikai típusú szűkszavú megközelítést egy hosszú fejlődési folyamat után mára felváltja – a német és a svájci megoldáshoz hasonlóan – az alapvető jogi katalógus alkotmányos erőre emelése (még ha ez a német és

svájci rendszerrel szemben az EU-polgárokra csak közvetve, az EU-szintű döntések kapcsán vonatkozik is).

3. Intézményrendszer

A továbbiakban mindegyik alkotmány rendelkezik a föderáció sajátos jellegéről, ami mindenek előtt az intézményrendszerben mutatkozik meg. Az Egyesült Államok esetében központi szerepet játszik a hatalmi ágak éles szétválasztása horizontális (föderális) szinten, továbbá vertikális szinten. Az eredeti szándék szerint egyértelműen elhatárolódnak a hatáskörök az unió és az 50 állam között (duális föderalizmus). A törvényhozó hatalom a közvetlenül választott Kongresszust illeti, amely a Szenátusból és a Képviselőházból áll (I./1. cikk). Előbbi esetében minden államból két politikust küldhetnek a választók (tehát az egyenlőség elve alapján 100 fős a felsőház), utóbbi viszont népességarányosan áll össze, és 435 főt tesz ki. Az államokat képviselő Szenátus hagyja jóvá az elnök által kinevezendő kormány „névsorát”, valamint a Legfelsőbb Bíróság összetételét is – így kapnak beleszólást a tagállamok abba, hogy a rájuk is kötelező jogot kik értelmezzék, és formálják ezáltal az amerikai föderalizmust (Attanasio [1999], p. 118). Törvényeket mindkét ház egyforma jogon kezdeményezhet, illetve egyforma arányban kell jóváhagynia, az elnököt pedig a Képviselőház kezdeményezésére, a Szenátus 2/3-os támogatásával lehet elmozdítani hivatalából (I./3. cikk, utolsó bekezdés). A végrehajtó hatalom (valamint a hadsereg fölötti rendelkezési jog, a törvényhozásban való aktív részvétel, illetve az ország képviselete a külvilág felé) az elnök kezében van, akit az államok elektorai választanak (sajátságos átmenetként a közvetett és a közvetlen választás között) ugyanolyan felállásban, mint a Kongresszus, de összeférhetetlenségben a kongresszusi tagsággal (II./1. cikk, 1-2. bekezdés). Az igazságszolgáltatás végső letéteményese a Legfelsőbb Bíróság (III./1. cikk), amely az alkotmány és a föderális jog értelmezője, a föderális törvények pedig elsődlegességet élveznek a tagállami törvényekkel szemben (VI. cikk, 2.

bekezdés). Az alkotmány a tagállamok belső „republikánus” rendszerének kialakítását az államokra bízta (IV./4. cikk), amelyekben azonban szintén megjelenik a hatalmi ágak szétválasztása és az erős kormányzó, a törvényhozások pedig döntően szintén kétkamarások (Attanasio [1999], p. 115).

A német alkotmány értelmében a szövetség és a 16 tartomány között szoros kapcsolat van, mégpedig a Szövetségi Tanácsnak (Bundesrat) köszönhetően, amelyen keresztül a tartományok részt vesznek a szövetség törvényhozásában és igazgatásában (50. cikk). A Szövetségi Tanács a tartományok kormánytagjaiból áll. Minden tartomány „alanyi jogon” három szavazattal rendelkezik – tehát ennyi kormánytaggal vesz részt a szövetségi felsőház munkájában –, minden kétmilliónál nagyobb lakosú tartomány négy, minden hétmilliónál népesebb tartomány hat politikussal (szavazattal) van jelen (51. cikk) a 68-tagú testületben. A törvényhozás másik intézménye a parlament alsóháza (Bundestag), amelynek 662 tagját közvetlenül, lakosságárányosan választják a választópolgárok (38. cikk). Az NSZK feje az elsősorban reprezentatív feladatokat ellátó (valamint törvényeket ellenjegyző) államelnök, akit egy erre hivatott testület, a Szövetségi Konvent választ meg. A Konvent – amely ötévenként egyszer ül össze – az alsóház tagjaiból, valamint a tartományi parlamentek delegáltjaiból áll (54. cikk, 3. bekezdés). A szövetségi kormányt a kancellár és a miniszterek alkotják (62. cikk). A kancellárt az államelnök javaslatára az alsóház választja meg, míg a minisztereket a kancellár javaslatára az államelnök bízta meg, és a kormány az alsóház előtt teszi le esküjét (63-64. cikk). Ugyancsak az alsóház jogosult bizalmatlansági indítvány útján eltávolítani a kancellárt a hatalomból, egyben egy új kancellár személyére téve javaslatot az államelnöknek (67. cikk, 1. bekezdés). Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróság a letéteményese a szövetségi jog alkotmányosságának, illetve dönthet többek között a tartományi jognak a szövetségi joggal való kompatibilitásáról, vagy a föderáció és a tartományok közötti hatáskörvitákban is (93. cikk). Az alkotmány 31. cikke értelmében a

föderális jog elsődlegességet élvez a tartományi joggal szemben. A tartományok belső alkotmányos rendjüket maguk állapítják meg.

A svájci alkotmány is kétkamarás parlamentről rendelkezik. A Képviselőház, vagy alsóház 200 tagját a polgárok közvetlenül választják, és mind a 26 kanton legalább egy helyre jogosult, a többi helyet pedig lélekszám arányosan töltheti be (149. cikk). A 46-tagú Szenátusban egy fővel képviselteti magát hat kis kanton, míg a többi húsz két hellyel rendelkezik. Megválasztásuk módját az alkotmány a kantonokra bízta (150. cikk). A föderális kormány hét tagból áll, akiket a parlament (mindkét háza) választ meg, és akik közül kettő nem lehet ugyanabból a kantonból (175. cikk). A kormány mindig kifejezi az ország politikai erőviszonyait, regionális, nyelvi és vallási összetételét (Sidjanski [2001], p. 13), és a testület elnöke, aki belső választás útján kerül a kormány élére, éves rotációban váltakozik. A svájci az egyetlen a három alkotmány közül, amely nem rendelkezik a kormány ellen indítható bizalmatlansági indítványról. Végül a Föderális Bíróság illetékes a föderális jog kérdéseiben, a kantonközi jogban, illetve vitákban, a kantonok alkotmányos jogai tekintetében, illetve a kantonok és a föderáció közötti konfliktusokban is van joghatósága (189. cikk), de az amerikai és a német gyakorlattal ellentétben nem irányadó a föderalizmus fejlődése szempontjából (Thürer [1996], p. 221), elsősorban azért, mert nincs felhatalmazása a föderális törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A svájci kantonok is rendelkeznek saját alkotmánnyal, belső felépítésük pedig egyformán unitárius (Hughes [1993], p. 159). Végül meg kell említeni a svájci demokratikus intézményrendszer egyik alapelemét, a népszavazást is, amelyen keresztül a polgárok a kantonokban külön-külön, illetve országos szinten is gyakorolják a közvetlen demokráciát.

Az Európai Unió intézményrendszerében találunk az említettekhez hasonló elemeket. Ami a törvényhozást illeti, az EU-ban 1979 óta van a polgárok által közvetlenül választott Parlament, amit az összevetésben alsóháznak tekintünk.

Igaz, az Európai Parlament tagjait egyelőre nem választják egyforma választási rendszerben (ebben a svájci gyakorlathoz hasonlítható az EU), és az említett föderációkkal szemben jogilag nem léteznek európai politikai pártok sem (bár az EP-ben kialakult politikai frakciók nyomán kialakultak az európai pártcsaládok), továbbá az Európai Parlament még ma sem teljesen egyenrangú a tagállamokat képviselő „felsőházzal”. Az EP ugyan rendelkezik költségvetési, komoly társjogalkotói, illetve az Európai Bizottságot ellenőrző (az elnök, illetve a testület kinevezésének jóváhagyása, bizalmatlansági indítvány) jogkörökkel, miközben éppen a leginkább föderatív jellegű EU-hatáskörökbe nincs érdemi beleszólása. Ilyen a közös külkereskedelempolitika, a versenypolitika, az agrárpolitika, a gazdasági és monetáris unió, a közös kül- és biztonságpolitika, vagy a bűnügyi együttműködés (amelyekben a konzultációs vagy az információs eljárás érvényesül). Ebből a szempontból az EP egyelőre nem áll egy szinten az említett föderációk alsóházaival, amelyekre jellemző, hogy a jogalkotás minden területén jelen vannak, továbbá törvényjavaslatot is benyújthatnak – ami az EU-ban a Bizottság kizárólagos joga. Igaz ugyanakkor, hogy az EP hatásköreinek jelentős fejlődése ment végbe az elmúlt időszakban, és az intézmény rendelkezik közvetett javaslattevési joggal is.

Az Európai Konvent Alkotmánytervezete értelmében az Európai Parlament tovább közelít egy föderális modell alsóháza felé. Az Európai Parlament javaslatára a Miniszterek Tanácsa egyhangúan, és a Parlament jóváhagyásával dönthet az EP-választások Unió-szerte egyforma módjáról, vagy legalább a közvetlen választások közös elvek alapján történő lebonyolításáról (III-232. cikk, 1. bekezdés). A szöveg továbbá (a Nizzai Szerződés nyomán) aláhúzza, hogy az európai szintű pártok hozzájárulnak az európai politikai tudat kialakulásához és az EU-polgárok akaratának kifejezéséhez (I-45. cikk, 4. bekezdés). Ami pedig a Parlament hatásköreit illeti, az I-19. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy az Európai Parlament, a Tanáccsal együtt európai törvényeket és kerettörvényeket hoz (rendes törvényhozó eljárás), gyakorolja

költségvetési, konzultatív, illetve a politikai ellenőrzésre vonatkozó hatásköreit, valamint megválasztja az Európai Bizottság elnökét (akinek személyére továbbra is a tagállamok tesznek javaslatot – de, mint említettük, már az EP-választások eredményének figyelembevételével). Ezen felül az Európai Parlament a Tanáccsal együtt felügyeli a Bizottság szabályozó tevékenységét is (I-35. cikk, 2. bekezdés). Természetesen továbbra is az egyik legfontosabb sajátossága marad az Európai Parlamentnek, hogy bár politikai frakciókra oszlik, nincs benne „kormánypárt” és „ellenzék”, sőt éppen a két legnagyobb frakció összefogása szükséges ahhoz, hogy az EP a Bizottsággal és a Tanáccsal szemben egységesen tudjon fellépni. Ez az egyik tényező, amelyben az EU eltér más föderációk politikai rendszereitől (bár a német föderációban hasonló összefonódás tapasztalható az alsóház, és a gyakran ellentétes többségű felsőház között, annak érdekében, hogy ne bénuljon meg a döntéshozatal, de egyetlen törvényhozás alsóházára sem jellemző ilyen mértékű együttműködés a politikai frakciók között).

Ha a Miniszterek Tanácsát a föderális országokkal felállított párhuzamban felsőháznak, szenátusnak tekintjük, akkor az leginkább a német modellhez hasonlít, hiszen a tagállamok kormánytagjai foglalnak benne helyet, és mint ilyenek kettős munkakörük van: a nemzeti végrehajtó hatalom megjelenítése, és a föderális törvényhozó hatalomban való részvétel. Szövetségi szinten ők nem is közvetlen választások útján kerülnek be – akárcsak az EU-ban –, szemben az amerikai és a svájci rendszerrel, amelyekben az említett kettősség (és az ebből adódó demokratikus deficit) nem fordulhat elő: a szenátus tagjai ugyan a tagállamot képviselik, de tevékenységük a föderális törvényhozásra korlátozódik.

A Tanács a szavazati arányokat tekintve is csak a német felsőházhoz hasonlítható valamennyire, hiszen ott is megjelenik a tagállamok eltérő népessége, igaz, nem a szavazati súlyokban, hanem a delegáltak számában. Ugyanakkor a föderalizmus logikájából az következik, hogy a föderációk

egyenrangú államok, illetve népek uniói, tehát a polgárokat lélekszámarányosan kell képviselni, miközben az államok esetében az egyenrangúságnak kellene érvényesülnie (amerikai, svájci modell). Hatásköreit tekintve az EU Tanácsa önmagában jóval erősebb, mint az amerikai, a német, vagy a svájci felsőházak, amelyekben a felsőház vagy teljesen egyenrangú az alsóházzal, vagy bizonyos esetekben kevésbé meghatározó résztvevője a törvényhozásnak, mint az alsóház (pl. a német Szövetségi Tanács jóváhagyása nem minden esetben, csak a szövetségi törvények mintegy 60%-ában szükséges (OECD [1992], p. 120)). Az EU-ban a jogalkotás főszereplője továbbra is a Tanács, amely egyelőre annyiban hasonlít az említett föderációk felsőházaihoz, hogy fokozatosan megosztja hatalmát az „alsóházzal”, illetve, hogy visszaszorul benne az egyhangú döntés (ami ezen országok egyetlen törvényhozási fórumán sem létezik), miközben politikai és végrehajtó funkcióit tekintve tér el leginkább tőlük.

Az Európai Konvent Alkotmánytervezete értelmében ahogy már említettük, a Tanács jelentős reformjára kerülne sor mind a különböző miniszteri tanácsi formációk, mind a szavazási rendszer, mind a minősített többség és az Európai Parlamenttel való együttdöntés további kiterjesztése terén. Így az Alkotmánytervezet értelmében az EU Tanácsa abban a tekintetben közelít a föderációk felsőházaihoz, hogy arányaiban tovább szorul vissza benne az egyhangúság, és tovább erősödik az „alsóházzal” való együttes törvényhozás, miközben sajátos (nemzeti) végrehajtó hatalma csak a német modellel hozható párhuzamba, és szintén a német gyakorlathoz hasonlít a Tanács-ülések (ill. a Szövetségi Tanács) munkacsoportok és tagállami/tartományi képviselők általi előkészítése, és a többségi szavazás ellenére a konszenzusra való törekvés (Trounin et al. [2001], Chapter 7, p. 5).

Az összehasonlításban továbbra is egyedülállóvá teszi a Tanácsot ugyanakkor a rotációs elnökség, a változó összetétel, a jogalkotó és végrehajtó, illetve a politikai funkciók betöltése, valamint az Alkotmánytervezet által javasolt

kettős többségi szavazás, amelynek során egyetlen szavazatban jelenne meg a tagállamok egyenlősége és a népességarány, miközben az „alsóház” is népességarányosan áll össze (vagyis valójában hármass többségről lenne szó).

A végrehajtó hatalom az USA-ban az elektori rendszerben megválasztott elnök és kormánya, Németországban a közvetve megválasztott kancellár és kormánya, Svájcban a közvetve megválasztott hét tagú föderális kormány kezében van. Az EU-ban a végrehajtó hatalom részben a tagállamoknál, részben az Európai Bizottságnál van. Ha az EU jogszabályaira, költségvetésére és cselekvési programjaira javaslatot tevő, illetve a rá háruló feladatokat végrehajtó Európai Bizottságot tekintjük az EU kormányának, akkor azt találjuk, hogy a Bizottság megválasztása egyik modellhez sem hasonlít. Egyrészt nincs olyan erős, a tagállamok lakossága által megválasztott elnöke, mint az USA-ban, másrészt a Bizottság elnökét és a testületet a tagállamok nevezik ki az EP jóváhagyásával, ami különbözik a német, vagy a svájci rendszertől, bár inkább ez utóbbihoz hasonlítható, ahol a törvényhozás mindkét háza együtt választja meg a kormányt. A felelősségre vonás tekintetében az EU a német rendszerre hasonlít, ahol az alsóház – az EU-ban az EP – terjeszthet be bizalmatlansági indítványt a kormányfő (az EU esetében az egész testület) ellen.

A Bizottság összetételében is eltér a vizsgált föderációktól, hiszen az alapelv egyelőre az, hogy minden tagország egy főt küldhet a testületbe, tehát az EU „kormányának” létszáma a tagokhoz kötött, ami a többi országban nem így van. Természetesen legitimitásának elnyerésében és funkciójában tér el leginkább egy állam (föderáció) kormányától. Összetételét csak közvetve hatja át a politika, a tagállamok politikai prioritásai alapján, miközben a Bizottság elnökének személye kormányközi alkuk eredménye. Hatásköreit tekintve, a közösségi területeken a Bizottság kizárólagos jogszabály-kezdeményező jogával a legerősebb kormányok közé sorolható, ugyanakkor hiányoznak politikai jogosultságai, és az Uniót csak részben képviselheti a külvilág felé.

Az Európai Bizottság az Alkotmánytervezetnek köszönhetően néhány szempontból szintén elmozdulni látszik egy föderatív modellbe illeszkedő intézmény felé, mégpedig az alábbi területeken. Az elnök megválasztása az Európai Parlament által történik majd, miután a választási eredmények alapján jelölt személyt a tagállamok a testület elé terjesztik. (I-26. cikk, 1 bekezdés). Az elnöknek joga lesz kiválasztani (a tagállamok által javasolt személyekből) a „kormánytagokat”, illetve fel is szólíthat majd egy tagot a lemondásra (I-26. cikk, 2., 3. bekezdés). A javaslat értelmében továbbá, a testület létszáma hosszú távon elszakadna a tagállamok számától, egyfajta rotációs rendszer alapján (ld. svájci modell). A Bizottság külpolitikai szerepvállalása csak nagyon áttételesen – a külügyminiszteren keresztül – valósul meg, aki ugyan a Bizottság egyik alelnöke lesz, de külpolitikai feladatait majd a Tanács „alkalmazottjaként” látja el.

Végül mindhárom föderációban és az EU-ban is érvényes a föderális/közösségi jog elsődlegessége a tagállami joggal szemben. Ezt az elvet a három ország alkotmánya ki is mondja, és ennek érvényre jutását az USA Legfelsőbb Bírósága, Németország Szövetségi Alkotmánybírósága, illetve Svájc Föderális Bírósága biztosítja. Az EU esetében ugyanakkor sem az alapítószerződések, sem későbbi módosításaik nem rendelkeztek a közösségi jog elsődlegességéről, ezt először az Európai Bíróság 1964-es Costa/Enel döntésében rögzítette, majd a Bíróság későbbi gyakorlata szentesítette (Kecskés [1999], p. 162). A tagállamok jogrendjei ugyanakkor eltérően reagáltak erre az elvre, és csak hosszú évek során, különböző belső jogi megoldásokkal adtak zöld utat a közösségi jog elsődlegességének (Kecskés [1999], pp. 163-167). Az Alkotmánytervezet e téren is nagy lépést tesz előre, miután az I-10. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy az Alkotmány és az uniós jog elsődlegességet élvez a tagállami joggal szemben – ezzel szentesítve az évtizedek óta működő integrációs alapelvet.

Összefoglalóan tehát elmondható, hogy megválasztása, összetétele és funkciója alapján az EU alapvető intézményei közül az Európai Parlament és az Európai Bíróság felelnek meg leginkább a működő föderációk hasonló intézményeinek. A felsőháznak tekintett Miniszterek Tanácsa esetében számos elem utal az uniós törvényhozásban a felsőházi funkciók betöltésére, de ma még a Miniszterek Tanácsa ezeknél bonyolultabb összetételű, többfunkciós és nagyobb politikai súlyú intézmény. Az összevetés alapján az Európai Bizottság és annak elnöke legitimitását eltérően nyeri, és a testület összetétele és hatásköre is eltér a három föderáció kormányától. Az Alkotmánytervezet ugyanakkor mindhárom intézményre vonatkozóan olyan reformelemeket javasol, amelyek elősegítik a kétkamarás törvényhozás, illetve az európai kormány modelljének kialakulását.

Az Európai Tanácsnak nincs megfelelője a három föderációban (bár az NSZK-ban létezik a tartományi kormányfők és a szövetségi kancellár közös, négyhavonta megtartott fóruma, ahol konszenzussal döntenek elsősorban a hatáskörátfedésekből adódó vitás kérdésekről), és mindeddig az „államelnök” is hiányzott az EU-ból. Az Alkotmánytervezetben bevezetett EU-elnök valószínűleg csak látszatra húzná a föderalizációs folyamatokat kormányközi irányba – valójában elősegítheti az Unió (mint egy föderatív „állam”) egységes megjelenését a külvilág felé, miközben csak az Európai Tanácsot előkészítő, lebonyolító és koordinációs feladatai lesznek, tehát még a német államelnöknél is gyengébb szerepköre lenne (nincs szó pl. a törvények ellenjegyzéséről, vagy a Bizottság elnökének kinevezéséről).

4. A hatáskörmegosztás gyakorlata

Az Egyesült Államok alkotmányának I./8. cikke 18 pontban sorolja fel a Kongresszus, mint az unió legfőbb törvényhozó hatalmának kizárólagos hatásköreit és az 1791-ben elfogadott X. Módosítás leszögezi, hogy minden hatalom, amit az alkotmány nem ruház az unióra, illetve amit nem tilt az államok vonatkozásában – az az államok hatásköre. Az amerikai államok

között 1782-ben megalakított konföderáció éppen azért ruházott csak jelképes hatásköröket a központra, mert a legfontosabb érték a szabadság, a brit központtól való elszakadás volt. A konföderáció azonban olyan lazára sikeredett, hogy az még kereskedelmi korlátokat is tartalmazott, amelyek felszámolása hamarosan az amerikai föderalizmus egyik kiindulópontjává vált (Attanasio [1999], p. 117). A philadelphiai Alkotmányozó Gyűlés által 1787-ben elfogadott föderális alkotmány végül a föderális szintű kérdésekben egy erős uniót teremtett meg, de ahhoz, hogy a tagállamok szabadsága egyéb területeken megmaradjon, a hatásköröket nem megosztva, hanem elkülönítve határozták meg – ezért beszélünk az USA esetében duális föderációról. Bár az írott szabály ma is ez, a gyakorlatban az idő meghaladta ezt a szemléletet. Az egyik legfőbb probléma az volt, hogy az alkotmány a hatáskörök elválasztása mellé nem rendelt a hatáskörgyakorlásra vonatkozó elveket, ezért egy statikus állapotot rögzített. Ugyanakkor a gazdasági fejlődéssel – különösen a nagy recesszió után, az 1930-as években bevezetett keynesiánus New Deal-lel – a központ egyre több hatáskört emelt magához az egész ország jóléte érdekében, ami erőteljes centralizációhoz vezetett (Laslovich [1993], pp. 188-189). Mindezt a Legfelsőbb Bíróság eleinte alkotmányellenesnek ítélte, majd később, engedve a nyomásnak tevékenységével igazolta a föderális kormányt (Attanasio [1999], pp. 121-122). Az Egyesült Államokban nem csak a szabályozási hatáskörök kerültek egyre intenzívebben az unióhoz, hanem ezekkel párhuzamosan (különösen az 1960-70-es években) a központ egyre több területen nyújtott anyagi támogatást az államoknak és a helyi önkormányzatoknak (Laslovich [1993], p. 190). Mindennek két oldala volt: jelezte az állam felelősségét a polgárok iránt a megváltozott gazdasági helyzetben, ugyanakkor sértette az államok önrendelkezését, függő helyzetbe hozta őket a központtól és az államok közötti egészséges „modell-versenyt” is korlátozta. Ráadásul mindez óriási költségvetési hiányokhoz vezetett, aminek az 1980-as évek elején Ronald Reagan elnök, majd az 1990-es évek elején id. Georges Bush elnök igyekezett véget vetni, a duális föderalizmus

helyreállítását azonban az unió jótékonykodásához hozzácsokott államok nem fogadták osztatlan örömmel (Laslovich [1993], pp. 192-199). Bár a reform nem sikerült, és valószínűleg egy ilyen összefonódott rendszerben nehéz lenne visszatérni a tisztán duális struktúrához, a föderalizmus-vita mindig napirenden van – az USA ezért jó példa arra, hogy a működő föderációk nem statikusak (nem is lehetnek azok), hanem alapvető jellemzőjük a föderáció és tagállamai közötti folyamatos feszültség, dialektikus kapcsolat.

A német föderalizmus történelmi gyökerei a Német-Római Birodalom bukása után kialakult sok kis állam szuverenitásának hagyományaiban, illetve a XIX. századtól a német nemzeti egység igényének kettősségében rejlenek. A napóleoni háborúk után, 1815-ben kifejezetten önvédelmi okokból jött létre a Német Konföderáció, majd ennél szorosabb szövetség született meg 1871-ben a Német Birodalom megalapításával – amellyel a tagállamok el is vesztették nemzetközi jogalanyiságukat a birodalom javára. Bár az ország élén az uralkodó állt, a kétkamarás parlamenti rendszer már ekkor működött. A hatáskörök megosztása egyszerű volt: nem tematikusan, hanem funkciók szerint oszlott törvényhozó (központ) és végrehajtó (tagállamok) kompetenciákra. Az 1919-es Weimari Alkotmány közelebb állt a mai rendszerhez, hiszen köztársaságot, és benne kétkamarás törvényhozást teremtett meg, kialakította a föderáció kizárólagos, valamint a tagállamokkal versengő hatásköreit, és gondoskodott forrás-újraelosztásról is. Az ország föderális hagyományait a hitleri diktatúra mintegy másfél évtizedre megtörte, de azok az 1949-es alkotmányban ismét visszatértek (Hergenhan [2000], pp. 4-7).

A mai német föderalizmus lényege a hatalommegosztás vertikális (szövetségi, tartományi és helyi), valamint horizontális (törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltató) szinten, ami bonyolultsága ellenére a demokratikus értékek megőrzésének egyik leghatékonyabb módja (Leonardy [1996], p. 76). Ami a hatásköröket illeti, a német Alaptörvény is kimondja, hogy a tartományok

illetékesek törvényeket hozni minden olyan kérdésben, amelyet az alkotmány nem ruházott a föderációra, és a föderáció kizárólagos, valamint a tartományokkal versengő hatásköreit az alkotmány rögzíti (70. cikk). A német Alaptörvény 73. cikke 11 pontban sorolja fel a szövetség (föderáció) kizárólagos hatásköreit, a 74. cikk 26 pontban fekteti le a versengő hatásköröket (illetve a 74a cikk ezt kiegészíti néhány speciális versengő hatáskörrel a közalkalmazottak bérezése és nyugdíja terén), végül a 75. cikk jelöli meg azt a hat területet, amelyen föderális szinten ún. kerettörvények hozhatók. A tartományok kizárólagos hatáskörei nincsenek lefektetve, ez utóbbiak gyakorlatilag a kultúrára, oktatásra, rendőrségre és a kommunális feladatokra korlátozódnak (Hergenhan [2000], p. 11).

Az elmúlt időszak fő trendje értelmében a szövetség a versengő hatáskörök terén egyre több szabályt alkotott, amelyek automatikusan elsődlegességet élveznek a tartományi joggal szemben – így a szövetségi hatáskörök az utóbbi évtizedekben jelentősen terjeszkedtek. Emellett a kerettörvények is egyre részletesebb szabályozó eszközök lettek, amelyek szintén beszűkítették a tartományok mozgásterét (Hergenhan [2000], p. 11). A tartományok törvényalkotói térvesztését ugyanakkor kompenzálja, hogy kormányképviselőik a Szövetségi Tanácson keresztül részt vesznek a föderális törvényhozásban, de a demokratikus deficit mégis jelen van, hiszen a tartományi parlamentek e folyamatok valódi vesztesei. A kialakult kooperatív föderalizmus nemcsak az intézményrendszerben és döntéshozatalban, hanem a pénzügyi újraelosztáson keresztül is érvényesül Németországban, aminek alapja az alkotmányban (107. cikk) rögzített „pénzügyi kiegyenlítési” elv. Németország az egyetlen föderáció, amelyben jelentős mértékű redistribúció van, mert alapelv, hogy az ország minden tartományában az egy főre jutó adóbevétel a nemzeti átlag legalább 99,5%-át el kell, hogy érje – és ez a szabály az újraegyesítés után sem változott (Adelberger [1999], p. 14). Az elmúlt évtizedekben tehát az NSZK-ban mind a jogalkotói, mind a végrehajtói, mind a pénzügyi összefonódás csak erősödött, amelynek során folyamatos

„harc” folyt a centralizációt támogató gyengébb tartományok és szövetségi szint, valamint a nagyobb önállóságot hangoztató, gazdaságilag erős tartományok között, és amelyből egyelőre az előbbiek kerültek ki győztesen (Adelberger [1999], p. 27). A német kooperatív föderalizmus tehát jelenleg a centralizáció és nem a decentralizáció táptalaja, miközben a Szövetségi Alkotmánybíróság ezt a folyamatot igyekezett ellensúlyozni⁶⁶.

A svájci föderáció hagyományai mintegy 800 évre tekintenek vissza, és sikerét igazolja, hogy tagjainak száma folyamatosan nőtt, az 1291-ben három kantonból álló konföderáció ma 26-tagú föderáció. A kis kantonok a konföderációba, majd föderációba tömörülésben találták meg megmaradásuk, prosperitásuk és a szövetség önállóságának zálogát. A hatásköröket illetően az alkotmány 3. cikke megállapítja, hogy a kantonok szuverenitását a föderális alkotmány korlátozza, de minden, a föderációnak nem átengedett hatáskört a kantonok gyakorolnak. A kantonok önállóan határozzák meg saját alkotmányukat, amelyeket azonban a föderáció védelmez, sőt, ha egy kantonban felborul az alkotmányos rend, a föderáció beavatkozik (52. cikk). A hatáskörök megosztását tematikusan és funkcionálisan is (kizárólagos, vagy megosztott) szabályozza az alkotmány (54-125. cikk), miközben garantálja a kantonok részvételét a döntéshozatalban (45. cikk), a végrehajtásban pedig a lehető legnagyobb játékteret engedi számukra (46. cikk, 2. bekezdés), és gondoskodik pénzügyi kiegyenlítésről is a föderációban (135. cikk). A 2000-es alkotmányban a föderális hatáskörök tételes felsorolása a kantonok autonómiájának tiszteletben tartása mellett egyfajta reakció volt arra az elmúlt időszakban érzékelhető (a németországi és amerikai jelenségekhez hasonló) folyamatokra, amelyek nyomán a svájci föderális szint egyre több területre terjesztette ki hatáskörét, miközben egyre több pénzt juttatott a központból a kantonoknak (Thürer [1996], p. 221). A modern svájci föderalizmus lényege,

⁶⁶ Egy 1997-es döntése a szövetség és a tartományok közötti hatáskörök kiegyensúlyozását célozta, egy 1999-es döntése pedig a pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusának felülvizsgálatát sürgeti 2005-ig (Hergenhan [2000], pp. 17-19).

hogy megvalósul benne a hatáskörök világos megosztása (a föderáció kevés kizárólagos hatásköre mellett inkább a megosztott, vagy támogató hatáskörök a jellemzőek), a kantonális végrehajtás, és a „defenzív” kantonok igazgatási és társadalmi-szakmai érdekeinek hatékony megjelenítése a föderális döntéshozatalban (Thürer [1996], p. 226).

Az európai integrációnak természetesen nincsenek több évszázados szövetségi hagyományai, Európa történetét épp ellenkezőleg, az államok versengése és a kölcsönös agresszió jellemezte évszázadokon át. Ennek igyekeztek véget vetni az Európai Közösségek alapítói, az új vegyes (nemzetek feletti–kormányközi) struktúra kialakításával. A funkcionalista módszerekkel elindított integrációnak ezért alkotmánya sem volt, csupán a közös – eleinte csak gazdasági – célok megvalósítására szerződtek a tagállamok (a svájci és amerikai módszerhez hasonlóan asszociatív módon, szemben a német föderációval, amely a központosított, diktatórikus államszerveződés után disszociatív módon jött létre). Ez azt is magával vonta, hogy nem születhetett tiszta hatáskörmegosztás – mivel a tagállamok az EK/EU-t nem ruházták fel teljes nemzetközi szuverenitással. Az USA duális föderalizmusának módszerével (de nem annak alkotmányos és intézményi hátterével) csak az ESZAK vethető össze, amelyben a szén-és acéliparra vonatkozó szabályozás kizárólag a közösségi szint hatáskörében volt (a tagállamok végrehajtási kötelezettsége mellett), minden további hatáskör nemzeti szinten maradt.

Az EGK és EURATOM megalakítása után az Európai Közösségek fejlődése során a helyzet sokkal bonyolultabbá vált, a közösségi szint ugyanis egyre több területen gyakorolt jogalkotói hatásköröket, anélkül, hogy a hatáskörök átadásának bármilyen alapelvét rögzítették volna (Kecskés [1999], pp. 169-170). Ráadásul – ellentétben az amerikai, a német és a svájci alkotmánnyal – az a kitétel sem jelent meg, hogy a szerződésekben nem szereplő minden egyéb kérdéskör a tagállamok hatásköre marad, éppen fordítva, a korábbi 235-ös, jelenlegi 308-as cikk segítségével olyan területekre is kiterjeszhető a

közösségi fellépés, amelyről a szerződés nem rendelkezik. Tehát a közösségi szint felől nem korlátozták, a nemzeti szint felől viszont nem védtek explicit módon a közösségi szabályozás terjeszkedését. Ez – különösen az Egységes Európai Okmány, majd Maastricht életbelépésétől – elvezetett a közösségi szabályozó magatartás fokozatos erősödéséhez, elsősorban a Bizottság vonatkozásában. Ugyanis az 1980-as évek közepétől az 1990-es évek végéig az a trend érvényesült, hogy míg a Tanács évente kb. 500-700 rendeletet, irányelvet és döntést hozott, az Európai Bizottság évente kb. 7000-7500 közösségi jogszabályt bocsátott ki. Ez a túlszabályozás az ezredfordulóra (tehát már a szubszidiaritásnak az Amszterdami Szerződés alapján történő alkalmazása során) kb. évi 1500-2000-re csökkent, amelyben a tanácsi jogszabályok száma változatlanul 500-600 körül mozgott (Nugent [2001], p. 264).

A szabadság, biztonság és jog övezetének dinamikus fejlődésével, valamint az Alkotmánytervezetben is megjelenő új együttműködési hatáskörökkel (pl. energiapolitika, űrkutatás) azonban az uniós szint szabályozó tevékenysége ismét felerősödhet, ami az amerikai és a német helyzethez hasonló jelenség lenne, de a közösségi szinten elhatározott, és a tagállamok által végrehajtandó újabb és újabb feladatokhoz nyújtott közösségi források nem növekedtek, és az EU GNP-jének alig több, mint 1%-ával természetesen meg sem közelítik az említett föderációk újraelosztási arányait, ami valójában komoly egyensúlytalanságot jelent a „születő európai föderációban” (Boerzel-Hosli [2002], pp. 1-17).

Az a mai föderációkban és az EU-ban is tapasztalható jelenség, hogy a hatáskörök a központ felé „gravitálnak” és visszafelé „rugalmatlanok”, természetesen nem egyszerűen a föderális/közösségi intézmények öncélú hatalomközpontosító tevékenysége, bár kétségtelen, hogy ennek is van szerepe. Mindez elsősorban az adott országon/országsoporton belüli interdependenciák (árak, személyek, tőke, szolgáltatások szabad áramlása,

környezeti és fogyasztóvédelmi kérdések, infrastruktúra-összefonódottság, stb.), illetve az ezt különböző módon kezelni tudó régiók egyfajta kompenzálása kényszeríti ki. Egy adott térségen belüli liberalizáció, illetve az interdependenciák kezelése tehát a szabályok egységesítése irányába hat, ami csak a tagállamok hatásköreinek fokozatos szűkülése mellett mehet végbe (és ez az EK/EU-ban azzal együtt is probléma, hogy 1979 óta a jogharmonizációs törekvések helyett/mellett a kölcsönös elismerés elvét is alkalmazzák). Az EU-ban ezt a folyamatot erősítette az Unió területén tevékenykedő nagyvállalatok és multinacionális cégek részéről jelentkező nyomás az egységes szabályozás megteremtése érdekében, ami pozitív fogadtatásra talált a hatásköreit bővíteni igyekvő Európai Bizottságnál (Pollack [2000], p. 524). Az utóbbi években pedig éppen az uniós polgárok részéről nőtt meg az igény az Unió határozottabb fellépésére bizonyos területeken (pl. a szociális kérdések, a munkahelyteremtés, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a belbiztonság és a terrorizmus elleni harc, vagy a külpolitika terén⁶⁷), miközben a nemzeti sajátosságokat veszélyeztető harmonizáció ellenérzéseket vált ki.

A hatáskörökkel kapcsolatos reform igénye – mint említettük – mindhárom országban, továbbá az Európai Unióban is felmerült. Az EU-ban ez a kérdés hivatalosan először a nizzai, majd a laekeni csúcson, végül az Európai Konventben került napirendre, és a testület Alkotmánytervezetében a lehetséges megoldás három fontos elemét találjuk. Mindenek előtt, ahogy említettük, megtörtént a német és svájci rendszerhez közelebb álló, nevesített hatáskörsoportosítás és hatáskörmegosztás (I-11-16. cikkek). Az EU tehát e tekintetben valóban „fordított föderációnak” fogható fel, amelyben a közösségi hatáskörök terjeszkedése vezet el a hatáskörök alkotmányos lehatárolásához, nem pedig fordítva (Sidjanski [2001], p. 28). Az említett centralizációs trend ellensúlyozására alkalmas másik eszköz a szubszidiaritás és az arányosság elve, illetve annak szigorúbb ellenőrzése a tagállamok

⁶⁷ Eurobarometer [2003]: Comparative Highlights. EB-CC-EB 2003.2.

parlamentjei által, ahogy ez az Alkotmánytervezet egyik jegyzőkönyvében megfogalmazást nyert. A harmadik elem annak kimondása, hogy minden, az Alkotmány által az EU-ra nem átruházott hatáskör a tagállamoknál marad (I-9. cikk, 2. bekezdés). Ugyanakkor nem szűnne meg a jelenlegi 308-as cikk sem, de annak alkalmazása szigorodna, mivel az uniós politikákhoz szükséges, de a szerződésből hiányzó jogalapot a Bizottság javaslatára (a korábbi konzultáció helyett) csak az EP jóváhagyásával lehetne teremteni, miközben a szubszidiaritás nemzeti parlamentek általi kontrollja e téren is életbe lépne az Alkotmánytervezet értelmében (I-17. cikk).

Mindezzel együtt az Alkotmánytervezetben csak további hatáskörgyaradásra találunk példát (energiapolitika, úrkutatás, együttműködés igazság- és büntetőügyekben, védelem), miközben hatáskörvisszaadásról a szöveg nem rendelkezik. Az Unióban tehát továbbra is a föderális szint felé terjeszkednek csak a hatáskörök, miközben a közös költségvetés bevételi plafonja egyelőre marad az EU GNP 1,27%-a, a kiadások pedig ennél is alacsonyabban alakulnak.

5. Fiskális föderalizmus

Az elméleti szakirodalom több szempontból is foglalkozik a fiskális föderalizmus kérdésével, ami az EU integrációs folyamatán belül az egyik kulcskérdés. A támogató érvek értelmében az EU-ban feltétlenül szükség van uniós szintű fiskális politikára a monetáris unió létrejötte, a régiók jelentős fejlettségbeli különbségeinek kiküszöbölése, a közösségi hatáskörök bővülése, valamint az EU nemzetközi versenyképességére káros adóverseny kivédése miatt. Az ezt ellenző érvek között szerepel ugyanakkor, hogy a decentralizált fiskális politika, illetve fiskális stabilizáció kedvezőbb, mivel a piaci szereplőknek ezen a szinten nagyobb szabályozó erejük van, és ennek köszönhetően a politikának kisebbek a lehetőségei a gazdaság szempontjából nem hatékony és diszkrecionális döntések meghozatalára. Bár a vita továbbra is elméleti marad, hiszen nem létezik uniós fiskális politika, és fiskális

föderalizmus sem, a dolgozatban leírtak alapján a szerző ahhoz a táborhoz csatlakozik, amelyik fontosnak tartana bizonyos mértékű fiskális föderalizmust.

Ennek illusztrálására csupán két tényezőre szűkítjük le az összehasonlító vizsgálatot, és próbáljuk meg ezeken keresztül röviden érzékeltetni az európai föderalizmus hiányosságait e téren. Az egyik szempont arra vonatkozik, hogy az adott föderáció/EU valamint tagállamai számára milyen bevételi források állnak rendelkezésre, illetve a kiadási oldalon milyen mértékben társfinanszírozza a föderáció/EU a tagállamok tagságból eredő kötelezettségeinek teljesítését.

Az Egyesült Államokban az adókiivetés joga elsődlegesen az unióé, vagyis a föderatív szinté – különösen ami a személyi jövedelemadót, a vállalkozói adót és a munkáltatói adót, illetve részben az áfát illeti. Miközben az unió bevételei így meghaladják a belső kötelezettségekből adódó kiadásokat, a tagállami szintű kiadások jóval meghaladják saját bevételeiket, ugyanis a legtöbb szolgáltatásról az államok gondoskodnak, miközben adókiivetési jogaik jóval szűkebbek, mint a központé. Így 1995-ös adatok alapján (a transzfereket még nem számolva) az összes nemzeti bevétel 55,7%-a jelentkezett az uniónál, 25,7%-a az államoknál, és 18,6%-a a helyi önkormányzatoknál (Trounin et al. [2001], Chapter 7, p. 8).

Bár a föderális transzfereknek nincs alkotmányos alapjuk, ezt a vertikális egyensúlytalanságot a föderáció igyekszik átutalásokkal kompenzálni. Alapvetően kétféle átutalást alkalmaznak: az ún. blokk-transzfereket, amelyekhez nem kapcsolódik külön feltételrendszer, vagy ellenőrzés, illetve az ún. kategóriákra osztott transzfereket, amelyeket speciális programokra nyújt a központ, általában a tagállamok társfinanszírozása mellett (Trounin et al. [2001], Chapter 7, p. 3). Ez utóbbin belül a legnagyobb tételek az egészségügy, a társadalombiztosítás, az úthálózat, a városfejlesztés és az

oktatás (Trounin et al. [2001], p. Chapter 7, p. 19). A föderális kormány mind a kizárólagos, mind a versengő hatáskörök mentén nyújt pénzügyi segítséget, amely igen jelentős hozzájárulást jelent, hiszen a tagállamok összes bevételének mintegy ötödét, a helyi önkormányzatokénak pedig közvetlenül kb. 3%-át, az államokon keresztül pedig további 35%-át teszi ki (Trounin et al. [2001], Chapter 7, p. 18).

Így az átutalásokkal együtt 1995-ben az összes nemzeti kiadás 60,1%-át az unió fedezte, 22,2%-át az államok állták, és csupán 17,6%-ában részesedtek az önkormányzatok, és az elmúlt évtizedek trendje alapján megállapítható, hogy a központi kiadások arányaiban csökkentek, az államoké nőttek (Trounin et al. [2001], Chapter 7, p. 7). Ahogy a vertikális, úgy a horizontális kiegyenlítő-mechanizmusoknak sincs alkotmányos alapjuk az USA-ban, ennek ellenére a szakértők úgy látják, a transzfereknek van kiegyenlítési komponense, és ezt az alábbi adatok is érzékeltetik. Az ötven államot kilenc régióba csoportosítva az államok egy főre jutó, a föderális transzfereket is tartalmazó bevételei az USA átlagától nem térnek el kirívóan. A kilenc régióból nyolcban az adat 82,2%-tól 102,9%-ig terjedt 1997-ben, igaz, a kilencedik – Csendes-óceáni – kiemelkedik a sorból a maga 160,8%-ával, de ha a korábbi évek trendjét is figyelembe vesszük, akkor a nagyrégiók mutatóinak konvergenciáját tapasztaljuk. A kiadások arányai is hasonlóak: a nemzeti átlag 84,1%-ától 145,2%-áig terjednek (Trounin et al. [2001], Chapter 7, pp. 11-12).

Németországban más a kiinduló helyzet. Németországot a törvényhozási centralizáció és a végrehajtási decentralizáció jellemzi (végrehajtó föderalizmus), miközben az adókiivetés joga és a kiadási kötelezettségek megosztottak a föderáció és a tartományok között. Bár egyes adófajtákat csak a központ vehet ki (pl. vámok, tőkemozgások, közúti áruszállítás), bizonyos adófajták viszont csak a tartományokat illetik meg (pl. vagyoadó, örökösödési adó, súlyadó, söradó, szerencsejátékadó) (106. cikk, 1-2. bekezdés), az összes adóbevétel mintegy 71%-án a szövetségi, a tartományi

(és részben a helyi) szintek osztoznak. Így a személyi jövedelemadó megoszlik a központ és a tartományok (42,5-42,5%), illetve a helyi önkormányzatok (15%) között, a profitadó fele-fele arányban illeti a központot és a tartományokat, és az áfa esetében is hasonló (jelenleg 56-44%) az arány (Trounin et al. [2001], Chapter 6, p. 3).

Németországban is két alapvető típusa létezik a föderális átutalásoknak: a vertikális és a horizontális jellegűek. A központból jövő juttatásokat a közös, szövetségi kötelezettségekből adódó feladatokra kapják a tartományok (104a. cikk, 2. bekezdés; 91a. cikk), továbbá olyan beruházásaikhoz is kaphatnak szövetségi pénzügyi támogatást, amelyek célja az életkörülményeknek az országos szinthez való felzárkóztatása, vagy a gazdasági növekedéshez való hozzájárulás (104a. cikk, 4. bekezdés). Az alkotmány lefekteti emellett az adómegosztás és a pénzügyi kiegyenlítés célját is (107. cikk). Ez utóbbit egyrészt egy közös alapból finanszírozzák, amelynek a gazdagabb tartományok a nettó befizetői, a szegényebbek pedig nettó haszonélvezői, másrészt – az újraegyesítés óta – a központ ezen felül is nyújt anyagi támogatást a szegényebb tartományoknak.

Ami az újraelosztás arányait illeti, a megosztott adóbevételek és a transzferek utáni egyenleg értelmében 1997-ben a nemzeti összbevétel 34,6%-a jelentkezett a föderáció szintjén, és mintegy 65,4%-a a tartományoknál. Ennek megfelelően (illetve némi hiányfinanszírozással), az összkiadások 36,6%-át a szövetségi szint, és 63,4%-át a tartományok fedezték (Trounin et al. [2001], Chapter 6, p. 8). Tartományi szintre lebontva azonban jelentős eltérést találunk az egy főre jutó bevételek esetében a kiegyenlítő mechanizmusok előtt, de ezek után a különbségek jelentős mérséklődése regisztrálható. Míg az áfa-újraelosztás és a kiegyenlítő transzferek nélkül több mint háromszoros lenne a különbség az egy főre jutó bevétel tekintetében (1995-ös adatok alapján Thüningiában ez az arány a német átlag 43,7%-a, míg Hamburg esetében 157,5%-a volt), addig az említett mechanizmusok után a legalacsonyabb nettó

bevételű tartomány is eléri a nemzeti átlag törvényben meghatározott 99,5%-át, és a legmagasabb érték is csupán az átlag 103,4%-a –, igaz, reál értékben nagyobb a szóródás: 89%-tól 141,4%-ig terjed (Adelberger [1999], p. 21). Ezek az arányok már szinkronban vannak a tartományok kiadási kötelezettségeivel, amelyek egy főre számolva a német átlag 86,8%-a és 152,7%-a között alakultak 1997-ben (Trounin et al. [2001], Chapter 6, p. 12). Németországban tehát a fiskális föderalizmus keretében a tartományok jelentős vertikális, illetve egy részük további horizontális transzferekben részesül feladataik ellátáshoz, miközben az állam kitüntetett célja a gyengébb régiók pénzügyi kapacitásainak megerősítése (ami ugyanakkor rendre a gazdagabb tartományok ellenzésébe ütközik).

Svájc esetében szintén az alkotmány rögzíti a föderáció adókivetési jogait, mégpedig tételesen (pl. a személyi jövedelemadó esetében maximum 11,5%-os, a profitadó esetében maximum 9,8%-os, az áfa esetében pedig maximum 7,5%-os adót vehet ki a központ, és joga van különböző jövedéki körbe tartozó termékek adóztatására, illetve bizonyos illetékek beszedésére, valamint a vámügyek is föderális hatáskörbe tartoznak) (128. cikk, 1. bekezdés, 130-133. cikk). A közvetlen adókat a kantonok szedik be, és az összes bevétel három tizede is őket illeti meg – miközben ennek az összegnek legalább az egyhatodát a kantonok közötti pénzügyi kiegyenlítésre kell fordítani (128. cikk, 4. bekezdés). Ezen felül a kantonoknak önálló adóztatási joguk van, a föderáció csupán az adózás általános alapelveit határozza meg, tiltja a kantonközi kettős adóztatást, és a közvetlen adók esetében bizonyos harmonizációs rendelkezéseket hoz (127. és 129. cikk).

Svájcban 1998-ban az összes nemzeti bevétel 33%-a jelentkezett a föderációnál, 40%-a a kantonoknál, és 27%-a a helyi önkormányzatoknál. A kiadások arányai (a társadalombiztosítást kivéve) ugyanilyen arányban oszlottak meg: az összes közkiadás 33%-át a föderáció (ezen belül a legnagyobb tételek a külpolitika és nemzetvédelem, közlekedés,

mezőgazdaság/erdészet, szociális ügyek, pénzügyi transzferek), 40%-át a kantonok (elsősorban közbiztonság, oktatás, egészségügy, mezőgazdaság/erdészet, közigazgatási költségek), és 27%-át a helyi önkormányzatok (elsősorban környezetvédelem, kultúra, sport, egészségügy, oktatás, közigazgatási költségek, közbiztonság) állták. Ezek az arányok lényegében az 1970-es évek óta változatlanok, talán a legfontosabb változás az 1990-es adatokhoz képest a központ részesedésének 2 százalékpontos növekedése, a helyi önkormányzatok 2 százalékpontos csökkenése mellett (Dafflon [2000], p. 40), ami igazolja a föderális beavatkozás említett (bár kevésbé jelentős) erősödését.

A pénzügyi kiegyenlítésnek Svájcban is alkotmányos alapja van. A 135. cikk így fogalmaz: „A föderáció elősegíti a kantonok közötti pénzügyi kiegyenlítést. Támogatások nyújtásakor figyelembe kell vennie a kantonok pénzügyi képességeit és a hegyvidéki területek különleges helyzetét.” Ezek alapján Svájcban három kiegyenlítő jellegű transzfer létezik: az ún. feltételes juttatások (a kantonok közszolgálati funkcióit támogatja, illetve egy általános pénzügyi kiegyenlítési komponense is van), az adóbevételek megosztása (föderális közvetlen adó, a személyi jövedelemadó-előleg, és a benzin és gázolajimport vámbevétele esetében), illetve a megosztott teherviselés a társadalombiztosítás terén – így az összes kanton átlagában a kiegyenlítő jellegű források az össz-bevétel 12%-át teszik ki. A svájci kantonokban a transzferek ellenére az egy főre jutó bevétel a nemzeti átlag 73,9%-a és 143,6%-a között alakul (Dafflon [2000], pp. 31-34). Így a kiegyenlítő hatás nem olyan erőteljes, mint a német esetben, inkább az amerikai arányokhoz hasonlítható.

Az EU a fiskális föderalizmus terén különbözik leginkább a működő föderációktól, amelyek mindegyikében a közös jogrend és az intézményrendszer mellett a forrásmegosztás és -újraelosztás az adott országok fontos „kötőszöveve”.

Ami a bevételi oldalt illeti, az EU a vizsgált országokhoz képest csekély bevétellel rendelkezik, amely a vámbevételek 75%-ából, a cukorilletékekből, a nemzeti áfa-bevételek 0,5%-ának átutalásából, illetve további nemzeti befizetésekből áll, úgy, hogy a végösszeg nem haladhatja meg az Unió GNP-jének 1,27%-át. A legfontosabb különbség tehát, hogy az Uniónak igen korlátozottak a saját bevételei, nincs közvetlen adókiivetési joga, ráadásul a bevételi plafon is maximálva van. E téren a föderalizmus felé tett első lépés az EU-adó(k) bevezetése lenne, a felső bevételi határ feloldásával (hiszen azt az európai adókból befolyó összeg nagysága határozná meg).

Ami a kiadási oldalt illeti, a vizsgált föderációkkal szemben az EU-tagállamok összkadásainak 1998-ban átlagosan mintegy 2,4%-át fedezték az uniós átutalások (Laffan [2001], p. 193), vagyis a kiadások 97,6%-át a tagállamok állták. Igaz ugyan, hogy az EU az említett föderációkkal szemben nem szolgáltató állam, vagyis a legköltségesebb politikák (közrend, védelem, egészségügy, társadalombiztosítás, oktatás, stb.) alapvetően nemzeti hatáskörbe tartoznak, ugyanakkor az EU jelentős mértékben szabályozó, illetve konkrét gazdasági és politikai célokat is kitűző „állam” (Laffan [2001], p. 217). Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság felkérésére még 1977-ben elkészült MacDougall-jelentés azt állapította meg, hogy az egységes belső piac sikere érdekében a közösségi GNP 2-2,5%-át, a gazdasági és monetáris unió esetében 5-7%-át, a közös védelem esetén pedig 7,5-10%-át kitevő költségvetésre lenne szükség (Pinder [1993], p. 57). Ehelyett az EU szabályozó hatásköreihez elenyésző anyagi támogatás járul, miközben a legtöbb jogszabály (a mezőgazdaság mellett) az egységes belső piac, az energia, közlekedés, környezetvédelem, egészség- és fogyasztóvédelem területein születik, amelyek sok esetben anyagilag is megterhelőek a tagállamok számára. A monetáris unió zökkenőmentes működését (adott esetben aszimmetrikus sokkok kivédését) nem támogatja semmilyen uniós alap, az ambiciózus bel- és igazságügyi együttműködési területeken, valamint

a közös kül- és biztonságpolitikában, illetve a védelmi együttműködés terén pedig egyelőre szintén nem áll rendelkezésre a szükséges uniós forrás.

A költségvetés három alapvető funkciójából – allokáció, disztribúció, stabilizáció – az EU-költségvetés elsősorban az elosztó funkciókra korlátozódik (Szemplér [2003], p. 88). Egyedül a közös agrárpolitika esetében mondható el, hogy az EU finanszírozza a tagságból eredő kötelezettségeket, továbbá a strukturális műveleteken keresztül támogatja a gazdaságilag gyengébb régiókat, miközben van társfinanszírozó szerepe a kutatás-fejlesztési együttműködés, a környezetvédelem, a transzeurópai hálózatok, vagy oktatási és kulturális csereprogramok esetében. Ezek az uniós átutalások, ha nagyságrendjükben el is maradnak a működő föderációkban található rendszerektől, fontos szerepet játszanak az integráció előrevitelében – abban, hogy az több tudjon lenni, mint egy negatív integráción keresztül elért liberalizált belső piac.

Ugyanakkor éppen a föderatív jelleg – különösen az Alkotmánytervezetben tetten érhető – megerősödése, illetve az új kibővülés mutat rá arra, hogy az EU-költségvetés jelenlegi bevételi és kiadási nagyságrendje és szerkezete a jövőben elégtelen lesz, a rendszert teljesen újra kell gondolni (Szemplér [2003], pp. 91-93). Ami az allokációt illeti, szükség lesz pénzügyi forrásokat áramoltatni többek között a schengeni határok védelmére, vagy a közös védelem és az európai diplomácia kialakítására, a disztribúciós, illetve redisztribúciós igényeket megnöveli az új kibővülési hullám, a stabilizációs szempontok pedig a gazdasági és monetáris unió, vagy az ambiciózus lisszaboni (gazdasági-szociális) célok elérése miatt válnak sürgetővé. A politikai akarat azonban hiányzik az ilyen és ehhez hasonló reformokhoz, és a

Konvent Alkotmánytervezetében sincs e tekintetben lényeges változás – annak ellenére, hogy több beadvány is változtatást sürgetett⁶⁸.

6. Összegzés

Az alábbiakban a kiválasztott öt szempont mellett további szempontokat is felsorakoztatva egy táblázatban próbáljuk meg összegezni és érzékeltetni azt, hogy az EU mennyiben hasonlít az amerikai, a német és a svájci föderációkhoz a Római Szerződéstől a Konvent Alkotmánytervezetéig tartó fejlődését tekintve.

A föderációk egyes jellemzői és az EU

| A föderációk ismérvei | USA | No. | Svájc | EKG 1958 | EKG 1987 | EK/EU 2003 | EU az Alk.terv. alapján |
|--|-----|-----|-------|-------------|-------------|---------------|-------------------------------|
| alkotmányozó nemzet | * | * | * | | | | |
| a föderációt/uniót létrehozó alkotmány | * | * | * | | | | * |
| a tagállamoknak van saját alkotmányuk | * | * | * | * | * | * | * |
| nemzetközi jogi személyiség | * | * | * | * | * | */- | * |
| a tagállamok elveszítik nemzetközi jogalanyiségüket | * | * | * | | | | |
| alkotmányos alapvető jogok | * | * | * | | | | * |
| a „magas politika” kizárólag a föderáció hatáskörében van | * | * | * | | | | |
| a hatáskörök explicit felsorolása (a megosztás módjának rögzítése) | * | * | * | | | | * |
| minden, az alkotmányban nem említett terület a tagállamok hatáskörébe tartozik | * | * | * | | | | * |
| föderális adó és redisztribúció | * | * | * | | | | |
| föderális bíróság | * | * | * | * | * | * | * |
| a föderális jog elsődlegességének kimondása a tagállami joggal szemben | * | * | * | | | | * |
| a végrehajtó teljeskörű n.közi képviseleti joga | * | * | * | | | | |
| kétkamarás törvényhozás | * | * | * | | | | * |
| az alsóház tagjait közvetlenül, népességarányosan választják | * | * | * | | * | * | * |
| egységes választási rendszer | * | * | | | | | (*) |
| a pártok lefedik a föderációt | * | * | * | | | | |
| az alsóház teljes részvétele a törvényhozásban | * | * | * | | | | * |
| a közvetlenül választott felsőházban a tagáll.ok egyenlősége jelenik meg | * | | * | | | | |
| a tagáll.ok kormányait képviselő felsőházban megjelenik a tagok népességarányos képvisellete | | * | | | * | * | * |

⁶⁸ A jelenlegi bonyolult rendszer helyett az adóemeléssel nem járó EU-adó bevezetését vetette fel többek között a „Saját források” vitakör (CONV 730/03 CERCLE III7), valamint egyéni beadványában a francia külügyminiszter, Dominique de Villepin is (CONV 668/03).

A táblázatból jól látszik, hogy a felsorolt föderatív ismérvek közül (amelyek a három föderációban sem teljesen egyformán vannak jelen) az EK/EU-ra egyre több vonatkozik, ha a Római Szerződéstől a Konvent Alkotmánytervezetéig nézzük az integráció fejlődését. Ráadásul azok a szempontok sem teljesen idegenek az EU-tól, amelyeket az EU még a Konvent ajánlásai alapján sem „teljesít”. Bár uniós szinten nincs alkotmányozó nemzet, és a polgárok elsődlegesen saját országukhoz tartozónak vallják magukat, az EP-választással, az EU-polgársággal, vagy az Alapvető Jogok Chartájával az Unió polgárai, ahogy említettük, egy hosszú folyamat eredményeként, és nemzeti identitásukat megtartva válhatnak politikai közösséggé (démosz). Bár nincsenek transzeurópai politikai pártok sem, de vannak európai pártcsaládok, amelyekről már a Maatsrichti Szerződés is említést tett: „Az európai szintű politikai pártok – mint fontos integrációs tényezők az Unión belül – hozzájárulnak egy európai öntudat kialakulásához és az Unió állampolgárai akaratának kifejezéséhez” (191. cikk, 1. bekezdés). A tagállamok ugyan megtartják önálló államiságukat és nemzetközi jogalanyiságukat, de ez utóbbi valójában már rég korlátozott a vámunió által, amely (a Nizzai Szerződés életbe lépésével) az áruáramláson kívül a szolgáltatások és a szellemi tulajdon jog nemzetközi kereskedelmére is kiterjeszhető. Az EU jogalanyiságának megteremtése pedig további fontos lépés a föderalizálódás felé. A „magas politika”, a kül- és biztonságpolitika, a védelem és a hadsereg szintén nem mondható „föderális alapokon” gyakorolt hatáskörnek az EU-ban, de e célok szerepelnek a szerződésben, mégpedig (egyelőre) az integrációs intézményi keretek között, és nem azokon kívül, továbbá az Unió a kudarcok mellett korlátozott sikereket is elkönnyelhet e kérdéskörben (pl. humanitárius akciók). Emellett a végrehajtó nemzetközi képviselői joga, ha korlátozottan is, de megvalósul. Végül az EU-ban nincs ugyan „föderális” adó, de a közösségi bevételek egy része a forgalmi adóból származik, amelynek föderális adóvá történő átminősítése (politikai döntés után) csupán adminisztratív feladat lenne. A kiadási oldalon az EU-ban létezik ugyan egyfajta újraelosztás, de ez

nem fogható a föderációkra jellemző mértékhez, és megfelelő politikai akarat hiányában ez az a terület, amelyen az EU a legkevésbé hasonlít a működő föderációkhoz, beleértve az Alkotmánytervezet ajánlásait is.

VI. KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat célja az volt, hogy bemutassa, a föderalizmus folyamatos jelenlétét az európai integrációra vonatkozó eszmetörténetben, illetve az integráció kialakulásakor, majd pedig annak fél évszázados történetében. Az a törvényszerűség is megfogalmazható, hogy az integráció kialakulásától máig egyre erőteljesebben ható elv mindig kormányközi fékekkel tudott csak érvényesülni. Ennek alapján olyan inkrementális föderalizmusról beszélhetünk, amelynek eredményeként egyre meghatározóbban mutathatók ki a működő föderációkkal is rokonítható elemek a mai EU-ban – beleértve a Konvent által elkészített Alkotmánytervezetet is. Az öt kiválasztott szempont kapcsán és a három kiválasztott föderációval való összevetésben az alábbi következtetések vonhatók le.

Míg a három vizsgált föderáció legitimitását az amerikai, a német, illetve a svájci néptől/kantonoktól eredezteti, addig az EU legitimitásának alapja a tagállamok döntése, ami ugyanakkor Európa népei között is egyre szorosabb uniót kíván létrehozni. Az Alkotmánytervezet még tovább megy, és a tagállamok mellett azok polgárait is hivatkozik az Európai Uniót megalapozó Alkotmány létrehívásakor. Az EU legitimitásának alapját tehát eddig a tagállamok képezték – ami az Uniót konföderációkhoz tette hasonlatossá. Az EU szempontjából nézve mégis többről volt szó, mint konföderációról, mivel rendelkezései a polgárokat közvetlenül is érinthetik, akik ugyanakkor élvezik az EU-polgárságból adódó jogokat is, és hosszú távon, az integráció nagyobb demokratizálódásával nem zárhatjuk ki az európai démosz kialakulását sem. Vagyis „európai „nemzet” helyett egy európai alkotmányozó politikai közösség hosszútávú kialakulására van kilátás, amit Vándor János frappánsan így fogalmaz meg: „...azt állítjuk, hogy Európában kialakítható egy olyan föderális rendszer, amelyben a mai nemzetállamok „nemzeti” jellegének továbbélésére, sőt, erősödésére van lehetőség, miközben az „állami” sajátosságok és feladatok átadásra kerülnek egy központi szervezetnek, illetve

talán alacsonyabb szinten érvényesülhetnek a regionális, önkormányzati szinteken. Igenis, módot látunk arra, hogy egy európai föderáció éppen a mai nemzetállamokra építve valósuljon meg, biztosítva a „nemzet” lényegi és tartalmi fennmaradását. S ezzel Európában – a történelmi szükségszerűsége reagálva – egy magasabb szintű kooperáció valósul meg. A második kiemelendő faktort ugyanis az jelenti, hogy a globális hatalmi- és erőviszonyokból fakadóan mind szükségszerűbbnek mutatkozik az erők, energiák, továbbá az akciók, fellépések, stb. összehangolása, egyesítése is. Világos ugyanis, hogy az elkövetkező évtizedekben csak az egységesülő nagyobb térségek (regionális, vagy az azt meghaladó „kontinentális” csoportosulások), mint önálló szereplők léphetnek fel hatékonyan érdekeik védelmében.” (Vándor [2001], p. 11)

Ami az alkotmányban rögzített alapvető jogokat illeti, az EU Szerződés eddig a tagállamok belső, valamint nemzetközi jogi kötelezettségeire apellált, és nem hozott létre – egy államhoz hasonlóan – saját alapvető jogi katalógust. Ez szintén inkább konföderációkhoz közelítette az EU-t, szemben a három föderációval, amelyek alkotmányaikban tartalmazzák az alapvető jogokat, és mindhárom föderáció feladata e jogok biztosítása és védelme. Az Alapvető Jogok Chartájának beemelése az Alkotmánytervezetbe ebből a szempontból az EU-t közelíteni fogja egy államhoz (így az említett föderációkhoz is), bár az alapvető jogok csak közvetve – az uniós intézményekre, jogalkotásra, illetve végrehajtásra fognak vonatkozni – miközben a nemzeti normák, illetve a nemzetközi kötelezettségek is fennmaradnak.

Az intézményrendszer tekintetében azt találtuk, hogy összetételét, megválasztási módját, és funkcióit tekintve a közösségi intézmények már most mutatnak bizonyos rokon vonásokat a föderációk intézményeivel. Az Európai Parlament tagjai ugyan nem transzeurópai pártokból kerülnek ki (mint értelemszerűen a vizsgált föderációkban, ahol a pártok lefedik az országot), de közvetlenül (bár egyelőre nem egységes rendszerben) és lélekszámarányosan

választják meg őket. Közvetlen megválasztása ellenére ugyanakkor az EP legitimitása gyengébb, mint a tagállamok parlamentjeié, mivel a részvételi arány az utolsó két választáskor csupán 50% körül mozgott. Az EP funkcióinak egy része hasonlít a működő föderációk alsóházaihoz, ilyen a végrehajtó feletti politikai ellenőrzés, amelynek tekintetében az EP részben a német gyakorlathoz áll közel. A költségvetés területén az EP hatalma egyelőre nem teljes, hiszen a kötelező tételeket jelenleg nem módosíthatja – de az Alkotmánytervezet ezen is változtat. A jogalkotás területén a föderációkhoz képest sokáig fordított volt a helyzet, mivel kezdetben a „felsőháznak” tekintett Tanács rendelkezett csak érdemi jogalkotói hatáskörökkel, és az EP csak fokozatosan kapott társ-jogalkotói kompetenciákat a Tanáccsal. Ugyanakkor Nizza után az EP (a konzultációs, együttműködési, együttdöntési és jóváhagyási eljárásokon keresztül) a közösségi kérdések 66%-ában, az uniós döntéseknek pedig 37%-ában játszik aktív szerepet, ami egyértelműen az EP megerősödése és valódi „alsóházzá” fejlődése irányába mutat (Wessels [2001], pp. 209-210). Az Alkotmánytervezet ezt a folyamatot tovább erősítette a rendes törvényhozó eljárás általánossá tételével, de az EP mindaddig nem válik a föderációk alsóházaihoz hasonlóvá, amíg nem lesz a Bizottsággal egyenrangú kezdeményezési joga, és nem nyer a Tanáccsal teljesen egyenrangú törvényhozó, valamint szélesebbkörű külpolitikai kompetenciáikat.

Az összehasonlításban felsőháznak tekintett Miniszterek Tanácsa összetétele és megválasztási módja tekintetében a legközelebb a német felsőházhoz (Szövetségi Tanácshoz) áll. Mindkét esetben a tagok legitimitása közvetett, hiszen a tagállami kormányokból kerülnek ki, ami a kooperatív föderalizmus modelljét jelenti, mivel intézményesen összefonódik a szövetségi törvényhozás és a tagállami végrehajtás, ami hatékonysága ellenére felerősíti a demokratikus deficitet. A Tanács tagjai továbbá a német rendszerhez hasonlíthatóan lélekszámarányokat is figyelembevevő szavazattal rendelkeznek (Németország esetében a delegáció taglétszámán, a Tanács

esetében a súlyozott szavazatokon keresztül), szemben az USA-val, ahol két-két és Svájjal, ahol egy-két taggal szerepelnek a közvetlenül (csak erre a feladatra választott) felsőházi küldöttek. Funkcióit tekintve is, a Tanács az erős német Szövetségi Tanácshoz hasonlít, de még ez utóbbi esetében sincs olyan kérdés, amelyet az az alsóházzal történt pusztán konzultáció után (vagy akár anélkül), esetleg egyhangúan dönthetne el, miközben az EU-ban még az Alkotmánytervezet alapján is közel 80 jogalapon alkalmazandó továbbra is az egyhangúság, és a 276 jogalpból 97-ben a Tanács az EP teljes kihagyásával dönthet (Wessels [2003], p. 289). Emellett továbbra is egyedivé teszi a Tanácsot változó összetétele és a rotációs elnökség rendszere.

A kormányok megválasztása a három föderációban eltérően történik, miközben mindegyiktől eltérően az EU-ban a tagállamok vezetői jelölik ki, és az „alsóház” hagyja jóvá az elnök személyét, majd a testületet. Összetételében az EU kormányának tekintett Bizottság az egyetlen, amelyben a létszám a tagországok számához igazodik, miközben a tagok politikai hovatartozása eltérő a tagállamokban éppen hatalmon lévő politikai elit prioritásai alapján, de feladataik ellátásakor valójában depolitizált testületként működnek. Némi hasonlóság, hogy Svájcban is politikailag, valamint etnikailag és nyelvileg is különbözőek a kormánytagok, és ott is érvényesül a kollégiumi elv (a kormány feje a bizottsági elnökhöz hasonlóan „primus inter pares”-nak tekinthető, szemben az amerikai, vagy akár a német példával), de valójában egyetlen föderációban sem találunk a Bizottsághoz hasonló legitimitású és depolitizáltságú kormányt. Az Alkotmánytervezet olyan reformokat javasol a bizottsági elnök, a testület megválasztása, valamint összetétele kapcsán, amelyek a föderalizmus szempontjából is jelentősek (de e kérdések egyik eleme, a Bizottság létszáma, még egyelőre vita tárgya a kormányközi konferencián). Funkcióját illetően az Európai Bizottság abban hasonlít a működő föderációk kormányaihoz, hogy törvényjavaslatokat terjeszt be a törvényhozás elé (sőt erre kizárólagos joga van a közösségi témakörben), ugyanakkor, amiben a leginkább eltér tőlük, az az, hogy nem határozza meg az

Unió fejlődésének stratégiai irányait, illetve nem képviseli teljeskörűen a külvilág felé (ez a jog csak részben – a külkereskedelem területén érvényesül csak maradéktalanul, de mandátumát a Bizottság ott is a „felsőháztól” kapja). A nemzetközi politikában a tagállamok gyakorlatilag megtartották szuverenitásukat, és a közös külpolitika képviselete is a tagállami oldalon van. E téren az EU egyetlen vizsgált föderációhoz sem hasonlít, sőt itt érvényesülnek leginkább a konföderatív vonások az Unióban. Az Alkotmánytervezet által bevezetett külügyminiszteri poszt ezen intézményi oldalról jelentősen, hatásköri oldalról viszont lényegében nem változtat.

Az Európai Bíróság funkcióit tekintve hasonlítható a működő föderációk (elsősorban az amerikai és német) föderális bíróságaihoz, amennyiben értelmezi a föderális/közösségi jogot, és tevékenységével elősegíti a közösségi jog maradéktalan és egyértelmű érvényesülését az egész Unió területén.

A föderális hatáskörök tekintetében az EU szintén csak részlegesen hasonlít a működő föderációkhoz. A hasonló elemek közé sorolhatóak a közös külső vámhatárok és részben politikai (schengeni) határok, az egységes belső piac és a négy szabadság érvényesülése, az egységes versenypolitika, a közös agárrendtartás, a közös pénz és föderális monetáris politika, vagy a közös fogyasztóvédelem. Az EU ugyanakkor a működő föderációktól jelentős eltéréseket mutat az olyan klasszikusan föderális hatáskörök területén, mint a föderális adó, a föderális redisztribúció, a föderális gazdaságpolitika, az egységes infrastruktúrapolitika, a föderális rendőrség és bűnüldözés, az egységes külpolitikai fellépés, vagy a közös védelmi identitás, és hadsereg hiánya – de ez utóbbi területeken el kell ismernünk az Alkotmánytervezet által javasolt intézményi és hatásköri újítások jelentőségét, valamint azt a tényt, hogy minderről a kormányközi konferencián is lényegében egyezség alakult ki.

Ami a hatáskörmegosztás módját illeti, az EU-ban a vizsgált föderációkhoz hasonló centralizációs tendenciák valósultak meg, ami szükségessé tette a szubszidiaritás elvének beemelését a Maastrichti Szerződésbe, majd további megerősítését az Amszterdami Szerződésben, illetve a szubszidiaritás és arányosság nemzeti parlamentek által történő kontrolljának bevezetését az Alkotmánytervezetben. Igaz, emellett megmarad a flexibilitási klauzula is, ugyanakkor fontos annak az elvnek a lefektetése is, hogy minden kérdés, amiről az Alkotmány nem rendelkezik, a tagállamok hatáskörében marad. Valódi föderális elv a hatáskörátruházás elve, ami most először jelenik meg a leendő Alkotmányos Szerződésben, csakúgy, mint az Alkotmány és az uniós jog elsődlegességének kimondása. Szintén a föderalizmus jellemzője a hatáskörök nevesítése és tematikus lehatárolása is, ami mindhárom említett föderáció alkotmányában megtalálható (a hatáskörök modernebb, részletes katalógusát tartalmazzák ugyanakkor a német és a svájci alkotmányok), és erre törekszik az Alkotmánytervezet is.

Az EU-ban a hatáskörök kúszó terjeszkedése anélkül valósult meg, hogy azt az Unió bevételeinek bővülése, illetve jelentős vertikális, valamint horizontális transzferek kísérték volna – szemben az amerikai, a német és a svájci helyzettel. Így a közösségi jogalkotás nemcsak a nemzeti (regionális) jogalkotás játékerét szűkítette tovább, de plusz anyagi terhet is rótt a tagállamokra⁶⁹, ami két alapvető föderális értéket is sért egyszerre: a tagállamok autonómiájának tiszteletben tartását és a szolidaritást. Igaz ugyan, hogy az EU nem tölti be a „szolgáltató állam” szerepét, de olyan jogrendi és intézményrendszeri igazodást követel meg tagjaitól, amit – ha kisebb mértékben is, mint az említett föderációkban – de szükséges lenne egyfajta fiskális föderalizmussal „megtámogatni”. Mivel ez az egyetlen szempont, amelyben az Unió erős kormányközi fékek hatására még fokozatosan sem, és

⁶⁹ A közösségi szabályozás ma már a nemzeti jogalkotás mintegy 80%-át érinti valamilyen módon, az Unió nemzeti termékének kb. 1%-os újraelosztása mellett, igaz, e mögött az arány mögött a kibővüléseknek és a gazdasági növekedésnek köszönhetően nominálisan, és az alacsony infláció miatt reálértékben is némileg nőttek a közösségi bevételek (Laffan [2001], p. 217).

még az Alkotmánytervezet alapján sem mozdul el föderatív irányba, ez a kérdés továbbra is hátráltatni fogja az EU föderációvá fejlődését.

A fenti rövid összehasonlítás arra szolgált, hogy feltárjuk, konkrétan miben hasonlítható az EU működő föderációkhoz, figyelembe véve természetesen azt, hogy nincs két egyforma, egy sémára működő föderáció, illetve, hogy a föderációk sohasem statikusak, hanem dinamikusan változóak, miközben működésük és fejlődésük hasonló értékeken alapul (Sidjanski [2001], pp. 3-5). Az európai integrációban tehát a föderalizmus fokozatosan, és egyre több szempont alapján jut érvényre, miközben az Unió jellegéből adódó sajátos fejlődési jellegzetességek, valamint kormányközi fékek is érvényesülnek.

Az elemzés fő megállapítása a II. fejezetben felidézett elméletek egyes szempontjain keresztül is igazolható. A neofunkcionalista megközelítésből ma is hasznosítható a gazdasági, sőt a gazdaságon túli területekre átszorduló integráció elmélete, valamint a Haas és Lindberg által is említett politikai integráció fogalma (amely folyamat végeredménye Haas szerint egy új, az eddigiek fölötti politikai közösség, míg Lindberg magát a folyamatot állította középpontba a végeredmény megnevezése nélkül (Lindberg [1998], pp. 148-149). Ugyanakkor az érdekcsoportok és a nemzetek feletti technokrata vezetés túlhangsúlyozásával éppen az integráció alanyait, a polgárokat tévesztették szem elől, ezért nincsenek segítségünkre abban, hogy megmagyarázzuk, miért merülnek fel az EU-ban olyan, a föderalizmusra is jellemző szempontok, mint a demokratikusabb felépítés, az átláthatóság, a polgárközeliség, vagy a szubszidiaritás igénye. (Sőt, e fejleményt valójában egyetlen elmélet sem magyarázza.)

Az institucionalista megközelítés értelmében a tagállamok által létrehozott nemzetek feletti intézmények akár túl is léphetnek azon a küldetésen, amelyért eredetileg létrehozták őket. Az intézményeken keresztül megerősödő nemzetek feletti fejlődésben a tagállamok már nem egyedüli irányítói a

folyamatoknak – sőt, befolyásuk bizonyos mértékig behatárolt, és sokszor „szándékuk ellenére” is növelik a nemzetek feletti szint hatásköreit (Pierson [1998], pp. 320-321). Ezt a felfogást igazolja az a dolgozatban is említett tény, hogy az Egységes Európai Okmányt és az EU Szerződés gazdasági és monetáris unióra vonatkozó részét előkészítő kormányközi konferencián az Európai Bizottság aktívan jelen volt, és így (az előbbi esetben olasz, dán és görög, az utóbbi esetében brit és dán tagállami fenntartások/ellenállás mellett) jelentős mélyülésre kerülhetett sor. Az institucionalista elméletnek újabb lökést adhat, hogy a Konventnek sikerült egy széles konszenzuson nyugvó európai Alkotmánytervezetet benyújtania a tagállamok elé, különösen, ha a tervezet lényegi pontjain az elhúzó kormányközi konferencián sem változtatnak majd.

Fenti elméletek az integráció fejlődésének magyarázata, a többszintű kormányzás modellje pedig az integráció mechanizmusainak találó modellálása miatt fontosak a föderalizmus szempontjából: az előbbieket ugyanis a „föderatív szint” fokozatos erősödésére adnak egyfajta magyarázatot, utóbbi pedig a kooperatív föderalizmus modelljével is összefüggésbe hozható, amennyiben a tagállami és az uniós szintek közötti összefonódottságra világít rá, mind a törvényhozást (és annak előkészítését), mind a végrehajtást, mind a bírászkodást tekintve. Kalypso Nicolaidis egyébként ennél továbbmenve azt állítja, hogy a többszintű kormányzás mellett több-központú kormányzásról is beszélhetünk az EU esetében, amit európai demokráciák transznacionális közösségeként („European democracy”) ír le (Nicolaidis [2003], p. 146).

A nemzetközi kapcsolatok realista iskolájában gyökerező kormányközi szemlélet saját tételét látta igazolva a 60-as, 70-es években például a luxemburgi kompromisszummal, a komitológiával, vagy az Európai Politikai Együttműködés kormányközi jellegével. Ugyanakkor a 80-as évek közepétől folytatódó mélyülést, a minősített többség előretörését és az EP

megerősödését, majd a monetáris uniót, az EU-polgárságot, az újabb közösségi hatásköröket és a politikai pillérek megszületését a szerződés keretei között, végül az európai Alkotmánytervezet megszületését már nyilvánvalóan nem lehetett levezetni az integráció bukását prognosztizáló irányzatból. E folyamatokat mégis kormányközi alapállásból próbálja rekonstruálni Moravcsik liberális kormányközi elmélete, amellyel csak annyiban lehetünk elégedettek, amennyiben elismeri, hogy a tagállamok nem ellenzik az integráció mélyülését. Ugyanakkor annak hangsúlyozása, hogy azt csak saját érdekeikhez igazítva fogadják el, és a közösségi intézmények lényegében csak önös érdekeik ügynökségei, egyáltalán nem magyarázza az Unió egyre több föderatív elemmel való gazdagodását, és azt sem, miért bíznak meg a tagállamok egy új testületet alkotmányos horderejű döntések előkészítésére, és ebben a testületben miért csupán egyharmados arányban vesznek részt. Ezzel együtt az elmélet ma is releváns olyan kormányközi fűkek esetében, amelyek például a közös kül- és biztonságpolitika, az adóharmonizáció, a költségvetés bevételi és kiadási szerkezete területén érvényesülnek, és különösen aktuális a 2003 decemberi eredménytelen csúcsértekezlet után.

Az európai föderalizmus szempontjából nagyon fontos a kormányközi-nemzetekfeletti dichotómiát meghaladó megközelítés, mert arra világít rá, miért nem befejezett föderáció az EU (a tagállamok az egyes politika-területeken egyelőre eltérő módszerekkel működnek együtt), és ugyanezért hasznos a „fordított föderalizmus” és a komplex „konföderatív társulás” tételezése is, amely elismeri a föderatív elemek jelenlétét az EU-ban, bár a konföderatív jelleget meghatározóbbnak tartja.

Az euroföderalista irányzat máig nem jutott el egy koherens integrációs elméleti modell kialakításához (akár elemző, akár normatív szinten), sőt az euroföderalizmuson belül is többféle megközelítés létezik. Ezek közé tartozik például az „alkotmányos föderalizmus”, amelynek képviselője, Joseph H.H.

Weiler az EU jelenlegi szerződésrendszerét tekinti az Unió alkotmányos alapjának, amely több föderális tulajdonsággal ruházta már fel az EU-t, anélkül, hogy valódi föderációvá tette volna (Weiler [2000]). A „szupranacionális föderalizmus” képviselője, Armin von Bogdandy hangsúlyozza, hogy az EU az Amszterdami Szerződés után nemzetekfeletti hatásköreiben tovább erősödött, és mind a vertikális (tagállami-közösségi), mind a horizontális (intézményközi) összefonódottság olyan mértékűvé vált, ami az összes elméleti megközelítés közül a legjobban a „nemzetekfeletti föderalizmussal” írható le (Bogdandy [1999]). Emellett Tanja A. Boerzel és Madeleine O. Hosli az EU-t a kooperatív föderalizmus modelljéhez hasonlítják, azzal a fenntartással, hogy az EU-ban akkor lenne kiegyensúlyozott föderalizmus, ha az input oldalon a döntéshozatal demokratikusabb lenne, az output oldalon pedig a szabályozást jelentős (legalább 20%/GNP nagyságú) újraelosztás kísérné (Boerzel-Hosli [2002]). Az euroföderalista elmélet pluralitása ugyanakkor inkább gazdagítja az integráció teoretikus elemzési lehetőségeit, anélkül, hogy e megközelítések kioltanák egymást.

Az ezredforduló után az EU-ban már nem az integráció mélyítése a kérdés (sőt, a szubszidiaritás és arányosság elvével a föderalizmus egyik alapértéke, a tagállamok, sőt a régiók nagyobb autonómiájának tiszteletben tartása is előtérbe kerül), hanem sokkal inkább az eddigi vállalások megfelelő intézményrendszeren és döntéshozatali mechanizmusokon keresztüli hatékonyabb, demokratikusabb és polgárközelibb teljesítése a fontos. Mindez a belső hatékonyság, a nemzetközi szerepvállalás és a keleti kibővülés hármaskihívásában merül fel. E kihívásokra az egyik lehetséges válasz az az alkotmányozási folyamat, ami a Konventben kezdődött el és a kormányközi konferencia eredményes lezárásával kell, hogy végződjön. E folyamatban a korábbiaknál erőteljesebben érvényesül a föderalizmus (pl. jogi személyiség, a hatáskörök lehatárolása, a kétkamarás törvényhozási modellhez való további közelítés, a szubszidiaritás ellenőrzése a nemzeti parlamentek, valamint a

Régiók Bizottsága által, stb.), miközben további kormányközi fékek is érvényesülnek mind az intézményrendszer (Európai Tanács intézményesítése és megerősítése az elnökön keresztül, az egyhangúság további fenntartása, stb.), mind a hatáskörök (elsősorban a közös külpolitika, az európai védelmi identitás, vagy a föderatív adó és jelentősebb újraelosztás) területén. Ezért sem 2004-ben, sem később nem várható egy föderális európai alkotmány és az európai föderális állam kialakítása, miközben az európai föderalizmus inkrementális jellege továbbra is jellemző lehet az Unió fejlődésére, és ezt a szempontot a legújabb elméleti megközelítések sem hagyják/hagyhatják figyelmen kívül.

Ezért zárásként Gilles Andréanit idézzük: „A föderalista ihlet – még ha olykor ambivalens, az EU valóságától elrugaszkodó, és nem túl gyakorlatias tervek forrása – kétségtelenül az európai vállalkozás mozgatóereje. E nélkül az Unió csak egy olyan nemzetközi szervezet lenne, mint bármely másik. Akár hiszünk benne, akár nem, a föderalizmus alapvető az európai építkezés számára.” (Andréani [2002], p. 44)

IRODALOMJEGYZÉK

Adelberger, Karen [1999]: Federalism and its Discontents: Fiscal and Legislative Powersharing in Germany, 1948-1999. *Working Paper* No. 99-16, Institute of Governmental Studies, Berkley.

Andréani, Gilles [2002]: What future for federalism? Centre for European Reform, CER, September 2002, pp. 1-44.

Attanasio, John, B. [1999]: Federalism in the United States: basic elements and chances for survival. In: *Federal and regional states in the perspective of European integration*. Science and technique of democracy No. 27, Council of Europe, Strasbourg, pp. 113-126.

Bakos, Ferenc [1994]: Idegen szavak és kifejezések kéziszótára. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Beach, Derek [2003]: Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method of treaty reform. The Federal Trust for Education and Research 2003. http://www.fedtrust.co.uk/en_constitution

Bieber, Roland [2002]: Föderalismus in Europa. In: Weidenfeld, Werner (ed.): *Europa-Handbuch*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp.361-373.

Bitskey, Botond [1997]: Az alkotmányosság alapelvei. In: Schanda, Balázs (szerk.): *Alkotmányjogi alapismeretek*. Csokonai kiadó, Budapest, pp. 13-61.

Bogdandy, Armin von [1999]: Die Europäische Union als supranationale Föderation. *Integration*, 1999/2, pp. 95-112.

Boerzel, Tanja A. – Hosli, Madeleine O. [2002]: Brussels between Bern and Berlin. Comparative Federalism meets the European Union. *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB* No. 2/2002. <http://les1.man.ac.uk/conweb/>

Bokorné, Szegő Hanna [1998]: Nemzetközi jog. Aula Kiadó, Budapest.

Bosco, Andrea [1992]: The Federalist Project and Resistance in Continental Europe. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 51-70.

Bóka, Éva [2001]: Az európai egység gondolat fejlődéstörténete. Napvilág Kiadó, Budapest.

Branch, Ann P. – Ohrgaard, Jakob [1999]: Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy: a response to Stone Sweet and Sandholtz. *Journal of European Public Policy*, 1999/6, pp. 123-143.

Burgess, Michael [1991]: *Federalism and European Union. Political ideas, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*. Routledge, London and New York.

Burgess, Michael [2000]: *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*. Routledge, London, New York.

Burgess, Michael [1993]: *Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation*. In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation*. Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp.102-114.

Chapman, Ralph J. K. [1993]: *Structure, Process and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations*. In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation*. Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp. 69-93.

Closa, Carlos [2003]: *Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention*. *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB* No. 1/2003. <http://les1.man.ac.uk/conweb/>

Craig, Paul [1999]: *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*. In: Craig, Paul – de Búrca, Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, New York, pp. 1-54.

Chrysochoou, Dimitris N. [1997]: *New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building*. *Journal of Common Market Studies*, 1997/4, pp. 521-542.

Daffern, Thomas [1991]: *The etymology of federalism and the dissemination of federal ideas in Europe*. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 67-75.

Dafflon, Bernard [2000]: *Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation*. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/dafflon.pdf>

Dinan, Desmond [1999]: *Ever Closer Union. The European Union Series*, Macmillan, London.

Deutsch, Karl [1998]: *Political Community and the North Atlantic Area*. In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London, pp. 115-137 (részletek az eredeti műből).

Elazar, Daniel J. (ed.) [1991]: *Federal Systems in the World. A Handbook of federal, confederal and autonomy arrangements.* Longman Current Affairs, Jerusalem.

Eurobarometer-Gallup Organisation Hungary [2003]: *Comparative Highlights.* EB59 – CC-EB 2003.2.

European Convention [2003]: *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Official Journal of the European Union, 2003/C/169.*

EuropEos [2002]: *Institutional reforms in the European Union. Memorandum for the Convention.* EuropEos, Rome, pp. 225-246.

Fazekas, Judit (szerk.) [2001]: *Az európai integráció alapszerződése.* KJK-Kerszöv, Budapest.

Fischer, Joschka [2000]: *Az államszövetségtől a föderációig. Európai Szemle, 2000/2, pp. 3-14.*

Forsyth, Murray [1996]: *The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches.* In: Hesse, Joachim-J. – Wright, Vincent (eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems.* Oxford University Press, pp. 25-45.

Gagnon, Alain-G. [1993]: *The Political Uses of Federalism.* In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation.* Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp. 15-44.

Giering, Claus [2003]: *Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents.* In: Giering, Claus (ed.): *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation.* Verlag Bertelsmann Stiftung, CD-ROM.

Gordos, Árpád – Ódor, Bálint [2003]: *Konvent után... Kormányközi konferencia. Európai Tükör, 2003/6, pp. 3-28.*

Grant, Charles [1994]: *Inside the House that Jacques built.* N. Breatley Publishing, London.

Grundgesetz – „Basic Law” (German Constitution, May 23, 1949 – Last update: May 23, 1999). <http://libertyboy.free.fr/law/constitutions/germany.htm>

Haas, Ernst [1998]: *The Uniting of Europe.* In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration.* Macmillan, London, pp. 139-143 (részletek az eredeti műből).

Hamilton, Alexander – Jay, John – Madison, James [1961]: *Federalist Papers*. New York. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed.htm>

Hergenhan, Jutta [2000]: *Le fédéralisme allemand et la construction européenne. Problématiques européennes* No. 5, Notre Europe, Paris.

Hoffmann, Stanley [1998]: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the case of Western Europe*. In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London, pp. 157-171 (részletek az eredeti műből).

Horváth, Jenő [1997]: *Az európai integráció története napról napra. 1945-1995, Kronológia*. A Szerző saját kiadása, Budapest.

Horváth, Jenő [2001]: *Az európai integráció története*. Osiris, Budapest.

Höreth, Marcus [1998]: *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance and the Problem of Democracy*. *ZEI Discussion Paper* No. C11 1998, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.

Hrbek, Rudolf [1995]: *Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the EU*. *Aussenwirtschaft*, April/1995, pp. 43-66.

Hrbek, Rudolf [2003]: (More) Federal Features for the EU? *Intereconomics*, July/August, 2003, pp. 179-182.

Hughes, Christopher [1993]: *Cantonalism: Federation and Confederacy in the Golden Epoch of Switzerland*. In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation*. Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp. 154-167.

Hughes, Kirsty [2003]: *A Dynamic and Democratic EU or Muddling Through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*. *CEPS Conference Paper*.

Jeney, Petra et al. [2002]: *A közösségi jogrend*. In: Kende, Tamás – Szűcs, Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, pp. 477-603.

Jílek, Lubor [1992]: *L'idée d'Europe devant la guerre: Les exilés et le fédéralisme européen en Suisse, 1938-1945*. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 19-49.

Joerges, Christian – Mény, Yves – Weiler, John H. H. (eds.) [2000]: *What kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. European University Institute, Firenze, November 2000.

Kecskés, László [1999]: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Kende, Tamás [2002]: Integrációs elméletek. In: Kende, Tamás – Szűcs, Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, pp. 134-152.

Kinsky, Ferdinand [1991]: The impact of Prudhon and the personalist movement on federalism. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 91-98.

Kohlhase, Norbert [1992]: Henry Bruggmans: His Contribution to Federalist Thought and Action. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 207-215.

Laffan, Brigid [2001]: Finance and budgetary processes in the European Union. In: Bromley, Simon (ed.): *Governing the European Union*. SAGE Publications, London, pp. 191-220.

Lamb, Richard [1991]: The Briand plan and Austro-German customs union. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 263-272.

Laslovich, Michael J. [1993]: The American Tradition: Federalism in the United States. In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation*. Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp. 187-202.

Laufer, Heinz – Fischer, Thomas [1996]: *Föderalismus als Strukturprinzip für Europa*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lejeune, Yves [1995]: Contemporary concept of confederation in Europe – lessons drawn from the experience of the European Union. In: *The modern concept of confederation*. Science and technique of democracy No. 11, Council of Europe, Strasbourg, pp. 122-142.

Leonardy, Uwe [1996]: The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective. In: Hesse, Joachim-J. – Wright, Vincent (eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford University Press, pp. 73-100.

Levi, Lucio [1991]: The Federalist Papers and the choices before the American people. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 29-38.

Levi, Lucio [1992]: Altiero Spinelli, Mario Albertini and the Italian Federalist School: Federalism as Ideology. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 217-234.

Lindberg, Leon N. [1998]: Political Integration: Definitions and Hypotheses. In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London, pp. 145-156 (részletek az eredeti műből).

Litske, Henrik [2000]: Migration and Mobility in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Magyar, Péter [2000]: Az Európai Unió története. Press Publica, Budapest.

Majocchi, Luigi V. [1991]: Actualité de l'analyse Kantienne à propos de la paix. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 21-27.

Majocchi, Luigi Vittorio [1991]: Nationalism and federalism. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 21-27.

Malinverni, Giorgio [1995]: The classical notions of a confederation and a federal State. In: *The modern concept of confederation*. Science and technique of democracy No. 11, Council of Europe, Strasbourg, pp. 39-51.

Marc-Lipiansky, Mireille [2001]: Fondements judéo-chrétiens du personnalisme. *L'Europe en Formation* No. 319-320, pp. 93-154.

Marks, Gary – Hooghe, Lisbeth – Blank, Kermit [1996]: European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 1996/3, pp. 341-378.

May, Alex [1997]: Europe at the Crossroads. The European Union of Federalists and the Process of European Integration, 1946-54. <http://www.sbn.ac.uk/%7Eeuroint/397.pdf>

Micossi, Stefano [2002]: The mandate of the Convention. In: *EuropEos: Institutional reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*. EuropEos, Rome, pp. 1-18.

Mitrany, David [1998]: A Working Peace System. In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory*

and Practice of European Integration. Macmillan, London, pp. 93-114 (részletek az eredeti műből).

Moravcsik, Andrew [1993]: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 1993/4, pp. 473-524.

Nikolaidis, Kalypso [2003]: Our European Democracy. Is this Constitution a third way for Europe? In: Nicolaidis, Kalypso – Weatherill, Stephen (eds.): *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. European Studies at Oxford, pp. 137-152.

Nugent, Neill [2001]: The European Commission. The European Union Series, Palgrave, New York.

OECD [1993]: Közszektor. Az OECD-tagországok közigazgatásának jellege. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet – Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Petersmann, Ernst-Ulrich [1995]: How can the EU be Constitutionalized? The European Parliament's 1994 Proposal for a „Constitution for the EU”. *Aussenwirtschaft*, April/1995, pp. 171-220.

Pierson, Paul [1998]: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London, pp. 295-321 (részletek az eredeti műből).

Pinder, John [1993]: The New European Federalism: The Idea and the Achievements. In: Burgess, Michael – Gagnon, Alain-G. (eds.): *Comparative Federalism and Federation*. Harvester-Wheatsheaf, New York, London, pp. 45-66.

Pinder, John [1998]: European Community and Nation-State: A Case for Neofederalism? In: Nelsen, Brent F. – Stubb, Alexander C-G. (eds.): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Macmillan, London, pp. 189-194 (részletek az eredeti műből).

Pinder, John [2001]: Steps towards a European Constitution. The Federal Trust, European Essay No. 16, pp. 19-30.

Pistone, Sergio [1991]: Altiero Spinelli and a strategy for Europe. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*. Vol. I. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 351-357.

Politikatörténeti Alapítvány [1995]: Politikai filozófiák enciklopédiája. Kossuth könyvkiadó, Budapest.

Pollack, Mark A. [2000]: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, 2000/3, pp. 519-538.

Preda, Daniela [1992]: From a Defence Community to a Political Community: The Role of De Gasperi and Spinelli. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 189-205.

Reh, Christine – Wessels, Wolfgang [2002]: Towards an Innovative Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention. *Collegium*, 2002/24, pp. 17-42.

Rosamond, Ben [2000]: Theories of European Integration. The European Union Series, Palgrave, New York.

Rougemont, Denis de [1965]: Europe Unites, A Lecture on „The History of the Ideal for a United Europe”.

<http://www.proeuropa.gr/library/rougemont1.html>

Saint-Ouen, François [1992]: L’Action de Denis de Rougemont et du Centre Européen de la Culture dans les Années Soixante et Soixante-dix. In: Bosco, Andrea (ed.): *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*. Vol. II. Lothian Foundation Press, London, New York, pp. 247-255.

Schuman, Robert [1991]: Európaért. Pannónia könyvek, Pécs.

Schäuble, Wolfgang – Lamers, Karl [1994]: Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU Fraktion, 1 Oktober 1994. <http://www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/zukunftskonzsich.pdf>

Sidjanski, Dusan [2001]: The Federal Approach to the European Union or The Quest for an Unprecedented European Federalism. *Research and Policy Paper* No. 14, Notre Europe, Paris.

Stör, Volker [2003]: Nach dem Konvent – Wegmarken des weiteren Verfassungsprozesses. In: Giering, Claus (ed.): *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. Verlag Bertelsmann Stiftung, CD-ROM.

Switzerland – Constitution. http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html

Szemlér, Tamás [2003]: Pénzügyi szolidaritás a kibővült Európai Unióban. In: Rácz, Margit (szerk.): *EU-kaleidoszkóp*. KJK-Kerszöv, Budapest, pp. 87-95.

Szűcs, Tamás et al. [2002]: Az Európai Unió felépítése és működése. In: Kende, Tamás – Szűcs, Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, pp. 153-203.

The Constitution of the United States. In: *Encyclopaedia Britannica Almanac 2003*, pp. 749-757.

Thürer, Daniel [1996]: Switzerland: The Model in Need of Adaptation? In: Hesse, Joachim-J. – Wright, Vincent (eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford University Press, pp. 219-239.

Trounin, Ivan et al. [2001]: Fiscal Federalism in Germany. In: Trounin, Ivan et al.: *Fiscal Federalism in Russia: Problems, Theory, Experiences*. Chapter 6, pp. 1-29. http://www.iet.ru/special/cepra/federalizm/07_e.htm

Trounin, Ivan et al. [2001]: Fiscal Federalism in the USA. In: Trounin, Ivan et al.: *Fiscal Federalism in Russia: Problems, Theory, Experiences*. Chapter 7, pp. 1-27. http://www.iet.ru/special/cepra/federalizm/08_e.htm

Urwin, Derek W. [1995]: The Community of Europe. A history of European integration since 1945. Longman, London and New York.

Vándor, János [2001]: Gondolatok az Európai Unió jövőjéről folyó viták kapcsán. *EU Working Papers* 3/2001, pp. 3-14.

Vida, Krisztina [1997]: Az EU kormányközi konferenciája és az Amszterdami Szerződés. *Kihívások* No. 100, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

Vida, Krisztina [2001]: Az EU 2000-es kormányközi konferenciája és a Nizzai Szerződés. *Kihívások* No. 138, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

Vida, Krisztina [2002]: Az európai integráció története. In: Kende, Tamás – Szűcs, Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, pp. 11-48.

Vida, Krisztina [2003]: Az Európai Konvent Alkotmánytervezete. *Európa Fórum*, 3-4/2003, pp. 81-102.

Weidenfeld, Werner [1984]: Europäische Verfassung für Visionäre? *Integration*, 1/1984, pp. 33-38.

Weidenfeld, Werner (ed.) [1994]: Maastricht in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner (ed.) [1998]: Amsterdam in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Weiler, Joseph H. H. [2002]: Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.html>

Wessels, Wolfgang [2001]: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife. *Integration*, 1/2001, pp. 8-25.

Wessels, Wolfgang [2003]: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. *Integration*, 4/2003, pp. 284-300.

Woodard, Stephan [1995]: The Simple Guide to the Federal Idea. <http://www.eurplace.org/federal/woodard.html>